

# RAPPORT



Ontario

DE LA COMMISSION  
D'ENQUÊTE SUR

# IPPERWASH

VOLUME 1 Enquête et conclusions

VOLUME 2 Analyse des politiques

VOLUME 3 Processus d'enquête

VOLUME 4 Résumé

L'honorable Sidney B. Linden, commissaire



# RAPPORT



Ontario

DE LA COMMISSION  
D'ENQUÊTE SUR

# IPPERWASH

VOLUME 2      Analyse des politiques

L'honorable Sidney B. Linden, commissaire

Publié par le  
ministère du Procureur général

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario 2007

Conception de la couverture : *Tania Craan Design*  
Mise en page : *Emerson Group*

ISBN du document : 978-1-4249-3855-1

ISBN du volume 2 : 978-1-4249-3857-5

Des exemplaires de la présente publication et d'autres publications du gouvernement de l'Ontario sont disponibles auprès de Publications Ontario, au 880, rue Bay, Toronto. Les clients de l'extérieur peuvent écrire à Publications Ontario, 50, rue Grosvenor, Toronto M7A 1N8. Téléphone : 416 326-5300 ou sans frais, en Ontario, 1 800 668-9938. Télécopieur : 416 326-5317. Internet : [www.publications.serviceontario.ca](http://www.publications.serviceontario.ca). Les personnes malentendantes peuvent composer sans frais, en Ontario, le 1 800 268-7095. Les cartes MasterCard et Visa sont acceptées. Les chèques et les mandats poste doivent être établis à l'ordre du ministre des Finances. Le paiement anticipé est exigé. Ce rapport est également accessible à l'adresse [www.ipperwashinquiry.ca](http://www.ipperwashinquiry.ca) durant l'année suivant sa date de publication et, par la suite, à l'adresse [www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca](http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca).

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b>	1
1.1 Questions examinées dans la partie 2	3
1.1.1 Respect des traités et des droits autochtones (droits ancestraux ou reconnus par traité)	4
1.1.2 La surveillance policière des occupations et des manifestations autochtones et les relations entre les peuples autochtones et la police	5
1.1.3 Les relations entre la police et le gouvernement	5
1.2 Processus	5
1.2.1 Partie 2 — Recherche, consultations et forums	6
1.2.2 Partie 2 — Qualité pour agir et financement	7
1.2.3 Projets des parties	10
1.2.4 Participation du public	10
1.3 Comité consultatif de recherche	11
1.4 L'équipe de la partie 2	13
1.5 Le legs de la Commission d'enquête en matière de recherche	14
1.6 Organisation du présent volume	14
<b>2. NOTIONS ÉLÉMENTAIRES SUR LES OCCUPATIONS AUTOCHTONES</b>	17
2.1 Pourquoi les peuples autochtones occupent-ils des terres et dressent-ils des barrages routiers?	18
2.2 Contexte des occupations et manifestations autochtones	20
2.2.1 Combien y en a-t-il?	22
2.2.2 Types d'occupations et de manifestations	22
2.2.2.1 Occupations et manifestations au sein des bandes	23
2.2.2.2 Occupations et manifestations importantes	23
2.2.3 Les occupations et manifestations autochtones sont-elles violentes?	26
2.2.4 Comment se distinguent-elles des autres manifestations?	28
2.2.5 Sont-elles efficaces?	29
2.2.6 Le contexte social et économique plus général	30
2.3 Caledonia	31
2.4 Occupations et manifestations à venir : qu'avons-nous entendu?	35
2.5 L'ensemble des coûts des occupations et manifestations autochtones	38
2.5.1 Effet sur les collectivités	38
2.5.2 Effet sur les Premières nations et les peuples autochtones	39
2.5.3 Effet sur la police	40
2.5.4 Effet sur les relations entre la police et la collectivité	41
2.5.5 Effet sur les institutions publiques	42
2.5.6 Perte économique et incertitude	43

2.5.7 Effet sur la règle de droit .....	45
2.5.8 Effet sur les relations harmonieuses .....	46
<b>3 RELATIONS FONDÉES SUR DES TRAITÉS EN ONTARIO .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1 Les leçons à tirer d'Ipperwash .....</b>	<b>53</b>
3.1.1 L'importance de la Proclamation royale et du Traité du Niagara .....	54
3.1.2 Le traité visant la parcelle Huron .....	54
3.1.3 Contrôle et diminution des réserves de Kettle Point et de Stoney Point .....	56
3.1.4 Défaut de protéger les cimetières .....	59
3.1.5 L'appropriation de la réserve de Stoney Point et l'omission de la rendre .....	60
<b>3.2 Relations fondées sur des traités en Ontario : une histoire de         promesses rompues .....</b>	<b>61</b>
3.2.1 L'Ontario compte la plus grande population autochtone au Canada .....	61
3.2.2 Les traités en Ontario et le non-respect des traités .....	63
3.2.3 L'arrêt St. Catherine's Milling et ses répercussions aujourd'hui .....	69
3.2.4 L'exclusion des peuples autochtones du développement économique en Ontario .....	70
3.2.5 Les conséquences du non-respect des traités .....	72
<b>3.3 Renouvellement des rapports fondés sur des traités et         reconnaissance des droits ancestraux .....</b>	<b>73</b>
3.3.1 1969 – un point tournant .....	73
3.3.2 Premiers pas le long d'un nouveau sentier .....	74
3.3.3 Reconnaissance des droits ancestraux ou issus de traités dans la Constitution .....	77
3.3.4 Défaut de faire des progrès au moyen d'ententes politiques négociées .....	78
3.3.5 Décisions judiciaires sur les droits ancestraux ou des droits issus de traités .....	81
3.3.5.1 Obligations fiduciaires .....	82
3.3.5.2 Interprétation des traités .....	82
3.3.5.3 Droits ancestraux .....	83
3.3.5.4 Droits des Métis .....	84
3.3.5.5 L'honneur de la Couronne et l'obligation de consulter et d'offrir un accommodement .....	85
<b>4 LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES .....</b>	<b>91</b>
<b>4.1 Que sont les revendications territoriales? .....</b>	<b>93</b>
<b>4.2 Règlements fructueux des revendications territoriales .....</b>	<b>94</b>
<b>4.3 Le processus actuel .....</b>	<b>95</b>
<b>4.4 Amélioration du processus de revendications territoriales         en Ontario .....</b>	<b>100</b>
4.4.1 Objectifs .....	101

4.4.2 La Commission d'étude des traités de l'Ontario .....	102
4.4.2.1 Permanence, indépendance et gouvernance .....	104
4.4.2.2 Mandat et pouvoirs .....	105
4.4.2.3 Ressources .....	107
4.5 Autres initiatives provinciales à l'appui du processus de revendications territoriales .....	108
4.5.1 Admissibilité au processus de revendications territoriales de l'Ontario .....	109
4.5.2 Prise en compte des intérêts non autochtones .....	110
4.5.3 Soutien, capacités et coordination de la province .....	112
4.5.4 Financement et planification .....	112
4.6 Coopération entre le fédéral et la province .....	113
4.6.1 Enregistrement .....	116
4.6.2 Règlement des différends .....	116
4.6.3 Responsabilités légales .....	117
4.6.4 Points de référence et politiques .....	117
Recommandations .....	118
<b>5 RESSOURCES NATURELLES .....</b>	<b>125</b>
5.1 De l'exclusion vers l'accord et le partage .....	126
5.2 Solutions négociées et leadership provincial .....	128
5.3 Exécution de l'obligation de consulter et d'accorder .....	130
5.3.1 Nation haïda, Taku River et Mikisew .....	130
5.3.2 La Première nation de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug et Platinex .....	131
5.3.3 Une nouvelle politique provinciale sur l'obligation de consulter et d'accorder .....	133
5.4 Partage et gestion des ressources naturelles .....	135
5.4.1 Conseil Anishinabek — Ontario de gestion des ressources .....	139
5.4.2 Entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen .....	139
5.5 Règlements concernant la faune et le poisson .....	142
5.5.1 La Politique provisoire de mise en application .....	143
5.5.2 L'entente d'exploitation à quatre points .....	144
5.5.3 Poursuites et élaboration des politiques .....	144
5.6 Transparence et obligation de rendre compte .....	145
Recommandations .....	146
<b>6 LIEUX DE SÉPULTURE ET SITES PATRIMONIAUX AUTOCHTONES .....</b>	<b>153</b>
6.1 L'histoire des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones ..	154
6.2 Pourquoi les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones deviennent des points d'inflammation .....	157
6.3 Emplacement et nature des lieux de sépulture autochtones .....	159

6.4 Destruction et protection des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones . . . . .	161
6.5 Législation provinciale . . . . .	163
6.5.1 La <i>Loi sur les cimetières</i> et la <i>Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation</i> . . . . .	165
6.5.2 Législation provinciale et sites patrimoniaux autochtones . . . . .	166
6.5.3 Patrimoine autochtone et terres publiques en Ontario . . . . .	167
6.5.3.1 La <i>Loi sur les terres publiques</i> . . . . .	167
6.5.3.2 La <i>Loi sur les évaluations environnementales</i> . . . . .	167
6.5.4 Patrimoine autochtone et terres privées en Ontario . . . . .	169
6.5.4.1 La <i>Loi sur le patrimoine de l'Ontario</i> . . . . .	169
6.5.4.2 La <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> . . . . .	170
6.6 Plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques . . . . .	172
6.7 Éducation du public . . . . .	173
6.8 Comité consultatif sur les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones . . . . .	173
Recommendations . . . . .	173
<b>7. ÉDUCATION PORTANT SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES . . . . .</b>	<b>179</b>
7.1 Éducation du public . . . . .	181
7.2 Le mandat en matière d'éducation de la Commission d'étude des traités de l'Ontario . . . . .	183
7.3 Enseignement aux niveaux primaire et secondaire . . . . .	185
7.3.1 Programmes d'enseignement . . . . .	185
7.3.2 Ressources d'enseignement . . . . .	188
7.3.3 Formation des enseignantes et enseignants . . . . .	190
Recommendations . . . . .	191
<b>8. LEADERSHIP ET CAPACITÉS DE LA PROVINCE . . . . .</b>	<b>195</b>
8.1 Un ministère provincial des Affaires autochtones . . . . .	195
8.1.1 Leadership, structure et coordination . . . . .	197
8.1.2 Mandat et programmes . . . . .	199
8.1.2.1 Revendications territoriales . . . . .	199
8.1.2.2 Commission d'étude des traités de l'Ontario . . . . .	200
8.1.2.3 Éducation . . . . .	201
8.1.2.4 Consultation et accommodement . . . . .	201
8.1.2.5 Amélioration des relations entre Autochtones et non-Autochtones . . . . .	202
8.1.2.6 Fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario . . . . .	203
8.1.2.7 Mise en œuvre des recommandations . . . . .	203
8.1.3 Ressources . . . . .	203
8.1.4 Comités consultatifs ministériels ou tables rondes ministérielles . . . . .	204
8.2 Un Fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario . . . . .	204
Recommendations . . . . .	206

<b>9. LE MAINTIEN DE L'ORDRE LORS DES OCCUPATIONS AUTOCHTONES</b>	209
9.1 Les leçons tirées d'Ipperwash	212
9.2 Nouveaux développements dans le maintien de l'ordre	214
9.2.1 L'évolution du maintien de l'ordre public	214
9.2.2 « Intervention mesurée » et stratégies actuelles de maintien de l'ordre visant à réduire le risque de violence	215
9.3 Le caractère unique des occupations et manifestations autochtones	217
9.4 Meilleures pratiques pour réduire la violence	219
9.4.1 Maintien de l'ordre pour réduire la violence	219
9.4.2 Stratégie et pouvoir discrétionnaire de la police	221
9.4.3 Politiques, ressources et capacité institutionnelles	224
9.4.4 « Maintien de la paix » et limites du maintien de l'ordre	226
9.5 La Police provinciale de l'Ontario	228
9.5.1 Aperçu général	228
9.5.2 « Initiatives autochtones — Établissement des rapports de respect mutuel »	228
9.5.3 Le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario en prévision de crises autochtones	230
9.5.4 Mise en œuvre du Concept de préparation	234
9.6 Évaluation du Concept de préparation	235
9.6.1 Viabilité	237
9.6.2 Efficacité	239
9.6.2.1 Évaluations	239
9.6.2.2 Responsabilisation et transparence	241
9.6.3 Consultation et sensibilisation du public	244
9.6.3.1 Les communautés autochtones	244
9.6.3.2 Les communautés non autochtones	245
9.6.4 Rétablissement des relations	247
9.7 L'autorité politique du gouvernement provincial	249
9.7.1 L'autorité et le rôle du gouvernement provincial dans la définition des politiques	249
9.7.2 Financement provincial	253
9.7.3 Injonctions	253
9.7.3.1 La procédure d'injonction dans l'affaire Caledonia	254
9.7.3.2 La politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions	255
9.7.3.3 Une politique gouvernementale en matière d'injonctions?	258
9.7.3.4 Représentation	258
9.8 L'intervention du gouvernement provincial en cas d'occupation	258
9.8.1 Gestion de crise	258
9.8.2 État de préparation, coordination et briefings provinciaux	259
9.8.3 Négociations	260

9.8.4 Sensibilisation du public .....	261
9.9 L'intervention du gouvernement fédéral en cas d'occupation .....	263
9.10 Création de réseaux .....	264
9.10.1 Protocoles entre la GRC et les Premières nations .....	264
9.10.2 Protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les Premières nations .....	265
9.10.3 Protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations .....	266
9.10.4 Les polices municipales .....	268
9.10.5 Le ministère des Richesses naturelles .....	269
9.11 Le règlement des différends au sein des Premières nations .....	270
9.12 Les médias .....	271
9.13 Capacité d'intervention médicale d'urgence .....	274
9.13.1 Le soutien médical d'urgence des unités tactiques (SMUUT) .....	275
9.13.2 Coordination et planification d'avant-crise .....	276
9.13.3 Communications au sujet des blessés .....	277
9.13.4 Counseling d'après-crise .....	277
9.13.5 Efficacité .....	277
Recommandations .....	278
<b>10. PRESTATION DE SERVICES POLICIERS AUX PREMIÈRES NATIONS .....</b>	<b>289</b>
10.1 Pourquoi les Premières nations veulent avoir leurs propres services de police .....	292
10.2 Services de police des Premières nations en Ontario .....	294
10.2.1 Prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario .....	294
10.2.2 Qualité des services de police des Premières nations .....	297
10.2.3 Services de police des Premières nations et Police provinciale de l'Ontario .....	298
10.3 Maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations .....	300
10.4 Défis .....	304
10.4.1 Attentes de la collectivité .....	305
10.4.2 Statut reconnu par la loi .....	307
10.4.3 Financement .....	311
10.4.4 Gouvernance et obligation de rendre compte .....	314
Recommandations .....	315
<b>11. SERVICES DE POLICE IMPARTIAUX .....</b>	<b>321</b>
11.1 Leçons tirées d'Ipperwash .....	322
11.2 L'évolution des relations entre la police et les Autochtones .....	324
11.2.1 Enquêtes antérieures .....	325
11.2.2 Peuples autochtones et services de police .....	326
11.3 La Police provinciale de l'Ontario .....	329
11.3.1 Initiatives de la Police provinciale de l'Ontario .....	329

11.3.2 La promesse, les enjeux principaux de la mission, les ordres de police et la planification des activités de la Police provinciale de l'Ontario .....	330
11.3.3 Recrutement et maintien des agents autochtones .....	331
11.3.3.1 Formation .....	331
11.4 Évaluation des programmes de la Police provinciale de l'Ontario concernant les relations entre la police et les Autochtones .....	332
11.4.1 Viabilité .....	333
11.4.2 Efficacité .....	334
11.4.2.1 Évaluations .....	334
11.4.2.2 Collecte de données et statistiques .....	336
11.4.2.3 Participation des Premières nations aux programmes de la Police provinciale de l'Ontario .....	338
11.4.3 Obligation de rendre compte et transparence .....	338
11.5 Le gouvernement provincial .....	340
11.5.1 Leadership provincial sur le plan des relations entre la police et les Autochtones .....	340
11.5.2 Politique provinciale à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario .....	341
11.5.3 Élaboration d'une stratégie, des données et des ressources provinciales .....	342
11.5.4 Une ligne de conduite provinciale .....	343
11.5.5 Le ministère des Richesses naturelles .....	344
11.5.6 Discipline de la police et plaintes du public .....	345
Recommandations .....	349
<b>12. RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LE GOUVERNEMENT .....</b>	<b>357</b>
12.1 L'importance des relations entre la police et le gouvernement .....	360
12.1.1 L'équilibre délicat .....	360
12.1.2 Le cas particulier du maintien de l'ordre public et de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones .....	361
12.1.3 Pourquoi nous devons agir .....	363
12.2 Leçons tirées d'Ipperwash .....	365
12.3 Qu'est-ce que l'"indépendance de la police"? .....	368
12.3.1 La doctrine Blackburn .....	369
12.3.2 Campbell et Shirose .....	370
12.3.3 La <i>Loi sur les services policiers de l'Ontario</i> .....	371
12.3.4 Commissions et enquêtes antérieures .....	373
12.3.4.1 La Commission McDonald .....	373
12.3.4.2 La Commission Marshall .....	375
12.3.4.3 L'enquête sur les incidents entourant le sommet de l'APEC .....	375
12.3.4.4 La Commission Arar .....	377
12.3.5 Où en sommes-nous aujourd'hui? .....	377

12.4 Obligation de rendre compte en démocratie . . . . .	380
12.4.1 Obligation de rendre compte du ministre . . . . .	381
12.4.2 Obligation de rendre compte de la police . . . . .	383
12.4.3 Transparence . . . . .	385
12.5 Les limites de l'indépendance de la police . . . . .	385
12.5.1 Politique et opérations . . . . .	386
12.5.1.1 Loi . . . . .	386
12.5.1.2 Définitions . . . . .	387
12.5.1.3 Établissement d'une distinction . . . . .	388
12.5.2 Politique des opérations . . . . .	392
12.5.3 Échange de renseignements . . . . .	394
12.5.4 Conseils et directives . . . . .	396
12.6 Modernisation des relations entre la police et le gouvernement . . . . .	398
12.6.1 Nouveau regard sur l'« indépendance » . . . . .	398
12.6.1.2 Responsabilité opérationnelle de la police . . . . .	399
12.6.1.3 Responsabilité ministérielle en matière de politiques . . . . .	400
12.6.2 Quatre modèles de relations entre la police et le gouvernement . . . . .	401
12.6.3 Principes dans la pratique : services de police démocratiques . . . . .	404
12.7 Promotion des services de police démocratiques . . . . .	404
12.7.1 Précision des responsabilités de la police et du ministre . . . . .	406
12.7.2 Promotion de l'obligation redditionnelle du ministre . . . . .	407
12.7.3 Revitalisation des directives ministérielles . . . . .	408
12.7.4 Structures et processus institutionnels au sein de la Police provinciale de l'Ontario . . . . .	414
12.7.5 Séances d'information, politiques et formation . . . . .	414
12.7.6 Relations entre la police et le gouvernement en cas de crise . . . . .	415
12.7.7 La Police provinciale de l'Ontario a-t-elle besoin d'une Commission des services policiers? . . . . .	417
12.8 Rôle du sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels . . . . .	422
12.9 Autres organismes d'application de la loi . . . . .	423
Recommandations . . . . .	425
<b>ANNEXES . . . . .</b>	<b>433</b>
A. Liste des recommandations . . . . .	433
B. Liste des documents de recherche commandés pour la Commission . . . . .	451
C. Liste des faits survenus dans le cadre de la Commission, partie 2 . . . . .	453
D. Liste des projets des parties . . . . .	455

## INTRODUCTION

Les enquêtes publiques sont souvent lancées lorsque survient une tragédie qui implique des pertes de vie ou un grave préjudice causé à un particulier ou à une collectivité. En pareilles circonstances, la commission d'enquête publique se voit souvent confier un double mandat. Le premier est d'enquêter sur l'événement de manière indépendante, en vue de déterminer ce qui est arrivé et pour quelles raisons. Le second est d'analyser les circonstances plus générales qui peuvent avoir causé la tragédie et de recommander des mesures qui pourraient aider à prévenir que des situations semblables ne se reproduisent à l'avenir.

La Commission d'enquête sur Ipperwash s'est vu confier un tel double mandat. Un agent de la Police provinciale de l'Ontario a tiré sur Dudley George et l'a tué dans le parc provincial Ipperwash, le 6 septembre 1995. Le décret établissant la Commission d'enquête m'imposait les obligations suivantes :

1. faire enquête et rapport sur les événements entourant la mort de Dudley George;
2. formuler des recommandations afin d'éviter la violence dans des circonstances similaires<sup>1</sup>.

Le volume 1 du présent rapport (*Enquête et conclusions*) fait état des conclusions que j'ai tirées relativement aux événements entourant la mort de Dudley George. Le présent volume contient mes « recommandations afin d'éviter la violence dans des circonstances similaires ».

Dudley George est le premier Autochtone à être tué au Canada depuis le 19<sup>e</sup> siècle relativement à un différend sur les droits fonciers. Le décès de M. George était un motif important justifiant un examen approfondi de problèmes plus vastes, à savoir les occupations et les manifestations autochtones. Les circons-tances de sa mort soulèvent plusieurs importantes questions de politique publique, lesquelles font à juste titre l'objet d'un examen du public, notamment le règlement des revendications des droits reconnus par traité et la reconnaissance des droits autochtones, les interventions policières faisant suite à des occupations et à des manifestations autochtones, les relations entre les Autochtones et la police et les relations entre le gouvernement et la police.

Jusqu'à tout récemment, certains peuvent avoir cru que les événements d'Ipperwash étaient uniques et peu susceptibles de se reproduire. Malheureusement, les événements de Caledonia et d'autres événements récents ont

démontré que les occupations et les manifestations autochtones et les interventions policières qui s'ensuivent continuent à être des caractéristiques du paysage politique ontarien. Ipperwash et Caledonia ne sont pas des incidents isolés. Des occupations et des manifestations autochtones se produisent souvent.

Les gens ont peut-être également présumé que les plus importantes controverses soulevées par Ipperwash étaient pour l'essentiel liées aux allégations d'ingérence politique en matière d'intervention policière, ainsi que de racisme policier. Les médias et le débat public se sont focalisés sur ces questions, reléguant en quelque sorte au second plan les enjeux très importants, soit les revendications territoriales et autres questions autochtones, qui sont au cœur des événements d'Ipperwash et de tant d'autres occupations et manifestations autochtones un peu partout en Ontario et au Canada. Ce qui ne signifie pas que les relations entre la police et le gouvernement ou le racisme policier ne sont pas des questions importantes. Elles le sont de toute évidence, et je me pencherai sur ces deux questions dans le présent rapport. Toutefois, d'autres questions s'avèrent tout aussi importantes en ce qui a trait à mon mandat au titre de la partie 2.

Ipperwash n'est bien entendu qu'un événement parmi une série d'occupations et de manifestations autochtones qui ont eu un grand retentissement dans l'histoire canadienne récente, dont celles d'Oka, de Burnt Church, du lac Gustafsen et de Caledonia. Pour de nombreux Ontariens non autochtones, ces incidents évoquent probablement des images d'affrontements, d'anarchie et de violence. Ou ils peuvent faire ressortir un conflit en apparence insoluble entre la vision du monde des Autochtones et celle des non-Autochtones ou entre l'*« histoire ancienne »* et les demandes concrètes de la société contemporaine. Par contre, la plupart des Autochtones considèrent probablement ces incidents comme une réaction inévitable et peut-être même légitime à des décennies, peut-être même des siècles, de premesses brisées, de dépossession et de frustration.

La présente enquête est la première analyse systémique de ce phénomène propre au Canada. Par conséquent, le présent rapport examine à la fois les racines des occupations et des manifestations autochtones et les interventions policières appropriées qui s'ensuivent. Mes recommandations figurent à l'annexe A.

Mon analyse m'a convaincu que les occupations et les manifestations autochtones ne sont pas inévitables et qu'elles ne sont pas non plus inévitablement violentes. Si je pouvais ramener le présent rapport à une seule pensée, ce serait celle-ci :

Le gouvernement provincial et les autres institutions provinciales doivent redoubler d'ardeur pour établir des relations fructueuses et sereines avec les peuples autochtones de l'Ontario, de façon à ce que

nous puissions tous vivre ensemble pacifiquement et productivement. Dans les 12 années qui se sont écoulées depuis les événements d'Ipperwash, des changements importants et constructifs ont été apportés à la loi et à des institutions publiques essentielles. Pourtant, ce n'est pas suffisant. Nous devons faire davantage que résoudre des conflits par gestion de crise. Et nous ne pouvons demeurer passifs; l'inaction ne fera qu'accroître les tensions extrêmes existant déjà entre les citoyens autochtones et non autochtones dans cette province. Les recherches effectuées dans le cadre de l'enquête ont démontré que les éléments qui déclenchent les occupations et les manifestations autochtones sont vraisemblablement aussi présents aujourd'hui qu'ils l'étaient au cours des événements d'Ipperwash, d'Oka, de Burnt Church ou du lac Gustafsen. Nul ne peut prédire où des manifestations et des occupations auront lieu, mais je suis convaincu que les facteurs et catalyseurs fondamentaux de telles manifestations continuent à exister en Ontario, soit plus d'une décennie après Ipperwash. De fait, il semble que ces éléments déclencheurs soient à l'heure actuelle plus substantiels.

Tout au long de l'enquête, je me suis efforcé de formuler des recommandations raisonnables et réalisables pour ce qui est des mesures susceptibles d'améliorer le sort des Autochtones et des non-Autochtones en Ontario ainsi que la gouvernance et la gestion d'un certain nombre de nos plus importantes institutions publiques. Le résultat, je l'espère, est un plan d'action que les Ontariens de bonne volonté peuvent comprendre et appuyer.

Dans le reste du présent chapitre préliminaire, je discute brièvement du mandat, du processus et de l'organisation de la partie 2 de l'enquête. On trouvera une description plus détaillée du processus d'enquête, y compris celui de la partie 2, dans le volume 3 du présent rapport (*Processus d'enquête*).

## 1.1 Questions examinées dans la partie 2

Le deuxième volet de mon mandat était de « formuler des recommandations afin d'éviter la violence dans des circonstances similaires ».

Les membres de mon personnel et moi-même avons consulté de nombreuses personnes susceptibles de nous aider à déterminer quelles questions devraient être abordées dans le cadre d'un mandat susceptible d'être très vaste. J'ai par la suite conclu que la Commission d'enquête devait tenir compte des enjeux politiques systémiques aussi bien qu'opérationnels reliés à « l'évitement de la violence dans des circonstances similaires ». De manière générale, les enjeux systémiques

sont des facteurs qui peuvent avoir amené les peuples autochtones à organiser des manifestations ou des occupations au départ; les enjeux opérationnels deviennent une préoccupation une fois que l'occupation a commencé. J'ai donc jugé que l'accent devrait être mis, dans la partie 2 de l'enquête, sur trois questions, à savoir le respect des droits reconnus par traité et des droits autochtones, la surveillance policière des occupations et des manifestations autochtones et les relations entre les peuples autochtones et la police, ainsi que les relations entre le gouvernement et la police.

### ***1.1.1 Respect des traités et des droits autochtones (droits ancestraux ou reconnus par traité)***

La frustration engendrée par les processus associés aux droits fonciers, aux droits reconnus par traité et aux droits autochtones existants a occasionnellement incité les peuples autochtones à ériger des barrages routiers ou à occuper des lieux publics et privés à divers endroits en Ontario et au Canada. Plusieurs des rapports de recherche commandés par la Commission d'enquête contiennent des listes exhaustives, accompagnées d'analyses de cas, des occupations et des manifestations autochtones qui ont fait suite à un différend portant sur les droits reconnus par traité ou les droits autochtones<sup>2</sup>.

Il m'apparaît évident que l'absence de méthodes justes et efficaces mises en place en temps utile et auxquelles on peut raisonnablement se fier pour régler les différends entraînera probablement davantage d'occupations et de manifestations à l'avenir. Les incidents survenus dans les régions de Caledonia et du lac Big Trout ne sont que deux exemples récents indicatifs d'une tendance constante. Le risque de violence est présent chaque fois que la police et les peuples autochtones s'affrontent ainsi, mais les affrontements et les occupations renforcent en outre le maintien d'un climat d'insécurité et d'incertitude en ce qui a trait aux terres ou aux ressources qui sont en jeu.

Je crois donc qu'il est essentiel d'envisager des réformes permettant de réduire à l'avenir le nombre de manifestations de type Ipperwash ou le risque que de telles manifestations surviennent, afin d'atténuer l'incertitude et d'améliorer les relations entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones au profit de tous les Ontariens.

Étant donné qu'elle mène une enquête provinciale, la Commission d'enquête s'est nécessairement concentrée sur le rôle et les responsabilités du gouvernement provincial. Néanmoins, lorsque j'estime que cela est indiqué, je fais dans le présent rapport des commentaires sur le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral. Celui-ci a choisi de ne pas participer à l'enquête même si sa participation a été sollicitée à plusieurs reprises.

### ***1.1.2 La surveillance policière des occupations et des manifestations autochtones et les relations entre les peuples autochtones et la police***

Le mandat de la Commission d'enquête de formuler des recommandations afin d'éviter la violence dans des circonstances similaires soulève évidemment des questions en ce qui concerne les objectifs, la stratégie et les pratiques des forces policières confrontées à des manifestations, en particulier les manifestations et occupations autochtones. Je suis très conscient des développements survenus après 1995 dans ces domaines. De nombreux changements ont été apportés aux politiques touchant la surveillance policière des occupations et des manifestations autochtones, et les relations entre les peuples autochtones et la police ont considérablement évolué au cours des 12 dernières années; je décris et commente ces changements et cette évolution dans le présent rapport.

### ***1.1.3 Les relations entre la police et le gouvernement***

Les relations entre la police et le gouvernement constituent la troisième question majeure que j'ai examinée. La Commission d'enquête sur Ipperwash est la cinquième commission d'enquête publique importante à s'être penchée attentivement sur cette question au cours des 25 dernières années<sup>3</sup>. J'examine cette question autant de manière générale que dans le contexte particulier dans lequel s'inscrit la surveillance policière des occupations et des manifestations autochtones.

La plus grande partie du présent rapport est consacrée à ces trois questions; j'aborderai néanmoins un certain nombre d'autres questions importantes qui ne sont pas nécessairement reliées à ces trois questions.

## **1.2 Processus**

J'ai adopté quatre principes régissant le processus et les délibérations de la Commission d'enquête : la rigueur, la rapidité, l'ouverture et l'équité.

Très tôt au cours du processus d'enquête, j'ai décidé que, pour atteindre les objectifs de fond de la partie 2, il était nécessaire d'adopter à l'égard de celle-ci un processus d'élaboration des politiques et non un processus juridique. Les auditions de témoins comme celles de la partie 1, et les formalités juridiques qui les accompagnent, ne nous permettaient pas de procéder à une analyse coordonnée, multidisciplinaire, participative et systémique des questions devant être abordées dans la présente partie de l'enquête. Ainsi, la Commission d'enquête a utilisé un large éventail d'outils de politique publique dans la partie 2 (y compris des rapports de recherche, des forums de consultation et diverses autres ressources, dont il sera question plus loin) au lieu de procéder par voie d'auditions formelles de témoins.

La partie 2 de l'enquête a eu lieu en même temps que la partie 1. Cette façon de faire offrait de nombreux avantages, dont le plus important était de favoriser une meilleure intégration et un échange de renseignements plus efficace à l'égard des deux parties de l'enquête. Les conférences, réunions ou autres événements relatifs à la partie 2 ont eu lieu les jours où il n'y avait pas d'audience, de sorte que j'ai pu, de même que les autres personnes mêlées à l'enquête, participer à ces diverses activités.

### ***1.2.1 Partie 2 — Recherche, consultations et forums***

La partie 2 de l'enquête était pour l'essentiel fondée sur un plan de recherche et de consultation ambitieux et innovateur, conçu de façon à générer de la recherche de pointe, quoique accessible, sur les questions pertinentes et à favoriser le débat.

Le plan de recherche et de consultation était fondé sur plus de 20 rapports de recherche de grande qualité qui ont été établis, à la demande de la Commission d'enquête, par des experts provenant des quatre coins du pays. Ces rapports constituent des contributions importantes et originales au titre de l'ensemble des connaissances dans les domaines visés. Par exemple, notre recherche comprenait la première analyse exhaustive au Canada comparant et faisant ressortir les différences entre les différends portant sur les terres, traités et droits autochtones partout au pays, ainsi que les questions relatives aux services policiers. La Commission d'enquête a organisé des consultations publiques ou des tables rondes réunissant des experts à l'égard de la plupart des rapports.

Ces documents d'information m'ont grandement aidé à comprendre les enjeux et je m'y réfère largement dans le présent rapport. On peut les lire sur le site Web de la Commission d'enquête et sur le disque compact produit avec le présent rapport, et je recommande à toute personne intéressée à en connaître davantage sur ces questions à les consulter. Une liste des documents d'information commandés par la Commission figure à l'annexe B.

La Commission d'enquête a également organisé de nombreux événements originaux et uniques au cours de cette partie de l'enquête, soit de sa propre initiative soit en collaboration avec d'autres personnes, dont les événements suivants :

- Le symposium sur les relations entre la police et le gouvernement par-rainé par l'Osgoode Hall Law School et la Commission d'enquête sur Ipperwash
- Une table ronde sur la « préparation aux urgences médicales » tenue en collaboration avec le bureau du coroner en chef de l'Ontario
- Un « forum sur le savoir autochtone » de deux jours portant sur

l'examen des différences, au plan des connaissances, entre les Canadiens anglais et les Autochtones, dont l'objet était de favoriser la compréhension de l'histoire et des traditions autochtones

- Un « forum à l'intention des jeunes et des ainés » d'une journée permettant aux jeunes et aux ainés autochtones d'exprimer leurs points de vue sur les relations entre la police et les Autochtones et sur les pratiques policières
- L'événement « soirée avec le commissaire », soit une séance de discussion ouverte tenue à Thedford, en Ontario, avec les résidants de la communauté de Forest/Lambton Shores

La liste complète des événements de la partie 2 se trouve à l'annexe C.

La Commission a en outre coparrainé des séances spéciales de deux jours organisées par la Police provinciale de l'Ontario et les Chiefs of Ontario. La séance tenue par la Police provinciale, appelée « Aboriginal Initiatives : Building Respectful Relationships », a présenté d'importants projets relativement à la surveillance policière des occupations autochtones, aux services de police des Premières nations ainsi qu'aux relations entre les Autochtones et la Police provinciale de l'Ontario. Au cours de la séance qu'ils ont organisée, « Special Assembly with the Ipperwash Inquiry », les Chiefs of Ontario ont présenté leurs points de vue sur les problèmes systémiques auxquels étaient confrontées les Premières nations en Ontario.

Enfin, la Commission d'enquête a produit des résumés, des DVD ou des Webdiffusions de presque toutes les consultations et discussions de groupe qu'elle a organisées. La plupart de ces documents ont été affichés sur le site Web de la Commission.

Je crois fermement que les documents d'information et de recherche et le dossier de nos consultations et forums constitueront un legs important pour les générations à venir, notamment les enseignants, les étudiants et les décideurs.

### ***1.2.2 Partie 2 — Qualité pour agir et financement***

Les critères régissant la qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 sont indiqués aux articles 58 à 60 de nos Règles de procédure et de pratique<sup>4</sup>. La règle 58 se lit comme suit :

Le commissaire peut accorder qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 à des personnes ou à des groupes s'il est convaincu que ceux-ci :

- a) sont suffisamment touchés par la partie 2 de l'enquête;
- b) représentent des intérêts et des points de vue clairement vérifiables qui sont essentiels à l'exécution de son mandat dans le cadre de la partie 2 et qui, selon lui, devraient être représentés séparément à l'enquête. Afin d'éviter toute redondance, les groupes ayant des intérêts semblables sont encouragés à demander qualité pour agir conjointement.

La Commission d'enquête a reçu 45 requêtes concernant la qualité pour agir relativement à la partie 2. J'ai entendu ces requêtes, à Forest, du 20 au 23 avril 2004. Dans la décision que j'ai rendue le 7 mai 2004 au titre de la qualité pour agir et du financement, j'ai accordé qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 à 26 parties, dont plusieurs qui s'étaient aussi vu reconnaître la qualité pour agir à l'égard de la partie 1<sup>5</sup>.

#### Parties ayant qualité pour agir dans le cadre des parties 1 et 2

1. Aazhoodena et groupe de la famille George
2. Aboriginal Legal Services of Toronto
3. Charles Harnick
4. Coroner en chef
5. Chiefs of Ontario
6. Première nation chippewa Kettle and Stony Point
7. Succession de Dudley George
8. Marcel Beaubien
9. Michael Harris
10. Municipalité de Lambton Shores
11. Police provinciale de l'Ontario
12. Association de la Police provinciale de l'Ontario
13. Province d'Ontario
14. Résidents d'Aazhoodena
15. Robert Runciman

#### Parties ayant qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 seulement

16. Aboriginal Peoples Council of Toronto
17. African Canadian Legal Clinic
18. Amnistie Internationale
19. Association canadienne des libertés civiles

20. Centre Ipperwash Community Association
21. Première nation chippewa de Nawash Unceded
22. Law Union
23. Mennonite Central Committee Ontario
24. Commission des services policiers Nishnawbe-Aski
25. ONFIRE
26. Union of Ontario Indians

Toute personne ou organisation qui a qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 a le droit de recevoir les documents de recherche de la Commission d'enquête, de participer aux consultations de la Commission et de présenter une demande de financement de projet et de participation.

Conformément au décret, j'ai présenté au procureur général des recommandations concernant le financement des parties ayant qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 « selon l'importance des intérêts de la partie, lorsque, de l'avis de la Commission, la partie ne pourrait pas participer à la Commission d'enquête autrement »<sup>6</sup>.

Le financement relatif à la partie 1 visait essentiellement les honoraires des avocats qui représentaient des parties lors de l'audition des témoins. Pour ce qui est de la partie 2, il existait deux types de financement<sup>7</sup> :

- le financement de projets aux fins de recherche, de présentation d'observations et d'organisation de réunions, et de tout autre projet pertinent
- le financement au titre de la participation ou des dépenses, dont l'objet est d'aider les parties à participer aux consultations et aux discussions de groupe dans le cadre de la partie 2

Les parties qui souhaitaient obtenir du financement devaient soumettre des propositions détaillées décrivant leur projet et démontrant la pertinence du projet au regard du mandat de la partie 2. J'ai examiné les propositions et présenté des recommandations au procureur général de l'Ontario. Celui-ci a ensuite examiné mes recommandations et décidé d'accorder ou non un financement. Le procureur général a accueilli favorablement toutes mes recommandations.

Je crois que les parties qui ont participé à la partie 2 ont en général bien travaillé avec moi et avec le personnel de la Commission d'enquête. Elles ont apporté une contribution réelle aux travaux de la Commission et m'ont considérablement aidé à comprendre les enjeux.

### ***1.2.3 Projets des parties***

Un certain nombre de parties ayant qualité pour agir au titre de la partie 2 ont demandé — et obtenu — du financement pour des projets particuliers. L'objet du financement de projets était de fournir aux parties des ressources susceptibles de les aider à présenter des observations, à effectuer de la recherche, à organiser des réunions ou des consultations ou à réaliser d'autres projets pertinents qui ont contribué à l'atteinte des objectifs de la partie 2 et aidé la Commission à remplir son mandat. Deux parties, soit la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement de l'Ontario, ont entrepris plusieurs projets aux fins de l'enquête sans présenter de demande de financement particulier.

Les projets entrepris par les parties touchaient un large éventail de sujets et de points de vue, et ils constituent une partie importante du legs de la Commission d'enquête en matière de recherche. Tout comme les documents d'information, ces projets importants et originaux enrichissent le corpus des connaissances dans les domaines visés et ils m'ont grandement aidé à comprendre les enjeux. Une liste des projets soumis à la Commission figure à l'annexe D.

La Police provinciale, les Chiefs of Ontario et le gouvernement de l'Ontario ont également produit des documents exhaustifs et utiles en réponse aux demandes particulières formulées par la Commission.

Tout comme les documents de recherche commandés par la Commission, les rapports écrits que les parties ont présentés à celle-ci sont affichés sur le site Web de la Commission et sur le disque compact produit en même temps que le présent rapport, et je recommande à toute personne intéressée à en connaître davantage sur ces questions à les consulter.

### ***1.2.4 Participation du public***

J'estimais qu'il était important de donner aux parties ayant qualité pour agir dans le cadre de la partie 2 et aux membres du public intéressés une occasion concrète de participer en tout temps aux activités ou aux instances de la partie 2. J'ai tenté de faire en sorte que les parties et le public aient toute occasion raisonnable de participer au processus d'enquête, ou à tout le moins qu'ils sachent ce que nous faisions.

Le site Web de la Commission d'enquête constituait le point de départ de notre stratégie concernant la participation du public. Les documents d'information, les projets des parties et les observations ont tous été affichés sur le site Web. Nous avons également affiché des résumés, des DVD ou des Webdiffusions de presque toutes les consultations et discussions de groupe organisées par la Commission.

Outre les parties ayant qualité pour agir dans le cadre de la partie 2, nous avons invité des personnes et des organisations intéressées à plusieurs des réunions que nous avons tenues au cours de la deuxième partie de l'enquête. Nous avons émis des communiqués pour la plupart des activités et annoncé un certain nombre de réunions dans les médias.

Plusieurs organismes non associés à l'enquête ont également remis à la Commission de très utiles documents de recherche ou lui ont fourni un soutien très précieux, notamment la Gendarmerie royale du Canada.

Enfin, des membres du personnel de la partie 2 ont, au cours de l'enquête, participé à plusieurs réunions publiques ou conférences ou y ont prononcé une allocution, dans le but de faciliter la compréhension des travaux de la Commission.

### **1.3 Comité consultatif de recherche**

J'ai mis sur pied un comité consultatif de recherche, composé d'éménents universitaires et praticiens, afin qu'il m'aide à définir des sujets de recherche et qu'il guide et appuie la Commission d'enquête de façon permanente. Le rôle du comité était de conseiller et d'aider la Commission, mais pas de formuler des recommandations ni de se prononcer sur le processus.

Au cours de l'enquête, le comité, de même que ses membres à titre individuel, a fourni une aide et des conseils précieux. Leur participation a incomensurablement enrichi le contenu du présent rapport, et je tiens à remercier chacun des membres au titre de leur indispensable contribution :

*Professeure Darlene Johnston*

La professeure Johnston s'est jointe à la Faculté de droit de l'Université de Toronto en 2002 en tant que professeure adjointe et conseillère auprès des étudiants autochtones. Elle enseigne le droit des Autochtones et le droit des biens, et une partie de ses recherches est consacrée à la relation entre l'identité totémique, la territorialité et la gouvernance.

*M. Wally McKay*

M. McKay est membre de la Première nation de Sachigo Lake. Il compte plus de 30 années d'expérience en tant que chef. Il a notamment été grand chef de la nation Nishnawbe Aski et grand chef régional de l'Ontario. M. McKay est un conseiller spécialiste des questions touchant la gouvernance et les services de police des Premières nations. Il est par ailleurs membre du Commissioner's Select Liaison Council on Aboriginal Affairs de la Police provinciale de l'Ontario et a été nommé à diverses autres fonctions.

*M. Philip Murray*

M. Murray a été commissaire de la GRC de 1994 à 2000. Il a pris sa retraite en septembre 2000. M. Murray est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires et d'un certificat en administration du personnel de l'Université de Regina. Il est diplômé du programme d'études policières avancées du Collège canadien de police ainsi que du National Executive Institute du Federal Bureau of Investigation (FBI) des États-Unis. M. Murray compte 38 années de service au sein de la GRC. Il possède une vaste expérience de la police opérationnelle et de la gestion qui lui a permis de gravir les échelons d'agent de la paix en uniforme pour atteindre le poste le plus élevé, celui de commissaire de la GRC.

*Professeur Kent Roach*

Le professeur Roach enseigne le droit et la criminologie à l'Université de Toronto. Il est titulaire de diplômes en droit de l'Université de Yale et de l'Université de Toronto et d'un diplôme en sciences politiques et en histoire de l'Université de Toronto. Il a agi à titre de directeur de recherche pour le projet sur les enquêtes publiques de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, et à titre de doyen de la Faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan. Il a fréquemment comparu devant la Cour suprême du Canada à titre d'avocat bénévole représentant divers groupes de défense de l'intérêt public.

*M. Jonathan Rudin*

M. Rudin est chercheur pour la Commission royale sur les peuples autochtones et co-auteur du rapport sur le droit criminel intitulé « *Par-delà les divisions culturelles* »<sup>8</sup>. Il est directeur de programme de l'organisme Aboriginal Legal Services of Toronto. À ce titre, il a participé à l'élaboration du Programme de conseil communautaire et à l'établissement de la Cour Gladue (pour les Autochtones) au palais de justice de l'Ancien hôtel de ville de Toronto.

*Professeur Peter Russell, O.C.*

Le professeur Russell a enseigné les sciences politiques à l'Université de Toronto de 1958 à 1996, se spécialisant en politique jurisprudentielle, constitutionnelle et autochtone. Il est ex-président de l'Association canadienne de science politique et officier de l'Ordre du Canada. Il

est l'auteur de « *The Judiciary in Canada : The Third Branch of Government* » et de « *Constitutional Odyssey : Can Canadians Become A Sovereign People?* » et coéditeur de « *Judicial Power and Canadian Democracy* ». Son livre intitulé « *Recognizing Aboriginal Title : The Mabo Case and Indigenous Resistance to English-Settler Colonialism* » est paru en 2005<sup>9</sup>.

Deux des membres du comité, M. Earl Commanda et M<sup>me</sup> Tonita Murray ont dû se retirer du comité pour des raisons personnelles. M. Commanda est membre de la Première nation de Serpent River et ancien grand chef de l'Union of Ontario Indians. M<sup>me</sup> Murray a été directrice générale du Collège canadien de police et directrice du Groupe de prospective policière, un groupe de réflexion sur les politiques policières lié à l'Association canadienne des chefs de police.

#### **1.4 L'équipe de la partie 2**

Nye Thomas, directeur des politiques et de la recherche, a dirigé l'équipe de la deuxième partie de l'enquête. Sous son intendance éclairée, la Commission d'enquête a cerné et examiné sous tous les angles les nombreuses et complexes questions concernant la dimension politique de mon mandat. La vaste expérience de M. Thomas en matière de politique et de recherche a été très utile à nos travaux, et je tiens à souligner qu'il a apporté une aide précieuse à la préparation du présent volume de mon rapport.

Les titres de compétence en droit de M. Thomas, sa connaissance des rouages gouvernementaux et sa grande expérience dans les domaines de la recherche, de l'élaboration des politiques, de la consultation et de la rédaction de rapports (notamment la compétence et l'expérience qu'il a acquises en rédigeant l'avant-projet de 1999 publié par le professeur John McCamus sur l'avenir de l'aide juridique en Ontario) sont des atouts majeurs qui ont permis de planifier et d'exercer les activités de recherche sur les politiques aux fins de la présente enquête. Sa compétence et son énergie lui ont permis d'« entrer dans le feu de l'action » dès le premier jour et de rapidement faire progresser les travaux de la Commission d'enquête.

M. Thomas était appuyé par Noelle Spotton, conseillère en politiques, et par Jeffrey Stutz, conseiller d'orientation à temps partiel. M<sup>me</sup> Spotton et M. Stutz ont mis à profit leur vaste expérience, leur vaste connaissance et leur grande souplesse pour aborder les questions requérant attention et analyse.

## 1.5 Le legs de la Commission d'enquête en matière de recherche

Je crois que les commissions d'enquête publique ont l'obligation de veiller à ce que leurs rapports et documents de recherche continuent à être accessibles au public, aux organismes, aux chercheurs, aux étudiants et aux décideurs. Ces documents représentent un important legs en matière de recherche, au-delà de la publication initiale du rapport et des premiers commentaires du public suivant cette publication. Mon personnel et moi-même ferons donc en sorte que le présent rapport et les documents d'information soient largement distribués. Notre site Web (<http://www.ipperwashinquiry.ca>) restera actif pendant un certain temps après la publication du rapport.

## 1.6 Organisation du présent volume

Le présent volume commence par un bref historique et une courte analyse des occupations et des manifestations autochtones. Ensuite, le volume est organisé par thèmes, autour de trois grands secteurs de politiques : les droits reconnus par traité et les droits autochtones, les services policiers et les peuples autochtones, et les relations entre la police et le gouvernement.

La section sur les droits reconnus par traité et les droits autochtones comporte des chapitres sur le règlement des revendications territoriales, les ressources naturelles, les lieux de sépulture et autres sites patrimoniaux des Autochtones, l'éducation sur les peuples autochtones et les arrangements institutionnels qui soutiennent les réformes que j'ai recommandées.

Les chapitres sur les services de police et les peuples autochtones traitent des interventions policières faisant suite aux manifestations autochtones, des services policiers des Premières nations et du maintien de l'ordre sans préjugés.

La section sur les relations entre la police et le gouvernement comporte une analyse détaillée de cette question, l'accent étant plus particulièrement mis sur les relations que la police et le gouvernement ont entretenues durant un incident capital mettant en cause les Autochtones.

Chacune des parties portant sur un sujet important commence par une introduction et un bref résumé des leçons importantes à tirer de l'incident d'Ipperwash.

## **Renvois du présent volume aux documents de la Commission d'enquête**

### **Documents de recherche commandés par la Commission d'enquête**

Une liste de tous les documents de recherche commandés par la Commission d'enquête figure à l'annexe B. Tous ces documents peuvent être consultés sur le site Web de la Commission à l'adresse suivante : <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/research/index.html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/research/index.html)>. On peut également les trouver sur le CD que la Commission a produit avec le présent rapport. Ces documents sont appelés « documents de recherche de la Commission d'enquête ».

### **Activités de la Commission d'enquête**

Une liste des réunions, symposiums et séances de formation organisés par la Commission d'enquête se trouve à l'annexe C. Les notes, résumés et autres documents relatifs à ces activités peuvent être consultés sur le site Web de la Commission, à l'adresse suivante : <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/meetings/index.html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/meetings/index.html)>. Ces activités sont appelées « activités de la Commission d'enquête ».

### **Projets des parties**

Une liste de tous les projets conçus par les participants à l'enquête figure à l'annexe D. Tous les rapports sur ces projets peuvent être consultés sur le site Web de la Commission, à l'adresse suivante : <[http://www.ipperwashinquiry.ca/policy\\_part/projects/index.html](http://www.ipperwashinquiry.ca/policy_part/projects/index.html)>. On peut également les trouver sur le CD que la Commission a produit avec le présent rapport. Ces documents sont appelés « projet de la Commission d'enquête ».

### **Observations des parties**

Les observations écrites finales des parties peuvent être consultées sur le site Web de la Commission, à l'adresse suivante : <<http://www.ipperwashinquiry.ca/closingsubmissions/index.html>>. Les observations présentées en réponse se trouvent à l'adresse suivante : <[http://www.ipperwashinquiry.ca/closing\\_submissions/replies/index.html](http://www.ipperwashinquiry.ca/closing_submissions/replies/index.html)>.

### **Témoignages entendus au cours des audiences**

Les transcriptions d'audience peuvent être consultées sur le site Web de la Commission, à l'adresse suivante : <<http://www.ipperwashinquiry.ca/transcripts/index.html>>.

## Notes

- 1 Voir l'annexe 1 (« décret »), vol. 3 (*Processus d'enquête*) du présent rapport [Décret].
- 2 Le nombre et la fréquence des différends soulevés par les Autochtones sont difficiles à établir avec précision, mais ces différends sont fort nombreux. Plusieurs des documents de recherche préparés aux fins de l'enquête comportent des listes des occupations et des manifestations autochtones ou en donnent des exemples, notamment les documents suivants : John Borrows, « Crown and Aboriginal Occupations of Land : A History & Comparison »; Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce : Policing and Aboriginal Occupations and Protests »; et Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario ».
- 3 La Commission McDonald, le comité d'audience sur la conférence de l'APEC, la Commission Marshall et la Commission Arar ont tous abordé la question des relations entre la police et le gouvernement. J'examine leurs rapports au chapitre 12.
- 4 Voir l'annexe 2 (« Règles de procédure et de pratique »), vol. 3 (*Processus d'enquête*) du présent rapport [les Règles].
- 5 Par opposition, j'avais accordé la qualité pour agir à 17 parties aux fins de la première partie de l'enquête. J'ai initialement accordé cette qualité à 27 parties aux fins de la deuxième partie, mais l'une d'elles s'est retirée.
- 6 Décret, article 6.
- 7 Voir l'annexe 13a (« Décision du commissaire concernant la qualité pour agir et le financement, 24 mai 2004 »), vol. 3 (*Processus d'enquête*) du présent rapport. Voir également l'article 62 des Règles.
- 8 Canada. Commission royale sur les peuples autochtones, *Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada* (Ottawa : Commission royale sur les peuples autochtones, 1996).
- 9 Peter H. Russell, *Recognizing Indigenous Title : The Mabo Case and Indigenous Resistance to English-Settler Colonialism* (Toronto : University of Toronto Press, 2005).

---

## NOTIONS ÉLÉMENTAIRES SUR LES OCCUPATIONS AUTOCHTONES

Les occupations et manifestations autochtones sont souvent mal comprises ou mal interprétées. L'enquête sur Ipperwash est la première étude systémique des causes des événements en question, et des mesures préventives et interventions policières y relatives. Le présent chapitre a donc pour objet de situer le contexte permettant de comprendre l'analyse et les recommandations qui suivront. Les chapitres suivants étudient plus en détail un certain nombre de questions abordées au présent chapitre.

Les occupations et manifestations autochtones peuvent être à grande ou à petite échelle, courtes ou longues et pacifiques ou violentes. Elles se déroulent dans des régions urbaines, dans des régions rurales ou dans des régions éloignées du Nord. Les membres de plusieurs Premières nations, notamment les Mohawks, les Anishnabeks et les Cris, en ont été les instigateurs. Néanmoins, elles présentent suffisamment de similitudes pour qu'on puisse dégager des caractéristiques communes. Mais il importe surtout de retenir que, souvent, les occupations et manifestations autochtones ont des origines systémiques ou sont déclenchées par des facteurs systémiques.

Le catalyseur premier de la plupart des importantes occupations et manifestations est un différend portant sur une revendication territoriale, un lieu de sépulture, l'exploitation des ressources ou les droits de récolte, de chasse et de pêche. Le conflit essentiel porte cependant la plupart du temps sur les terres. Les occupations et manifestations autochtones contemporaines devraient par conséquent être perçues comme un élément de la tension — qui remonte à des centaines d'années — entre les Autochtones et les non-Autochtones au sujet du contrôle, de l'utilisation et de la propriété des terres.

La fréquence des occupations et des manifestations en Ontario et au Canada est un symptôme, voire le résultat, de notre inhabilité collective et constante à résoudre logiquement ces tensions. Ce qui signifie qu'il y aura fort probablement d'autres occupations et manifestations autochtones, et ce, tant que nous n'aurons pas créé des institutions ou enclenché des processus susceptibles de régler plus efficacement ces questions. Les Chiefs of Ontario ont déclaré sans ambages, devant la Commission d'enquête, que « [j]usqu'à ce que les questions fondamentales à l'origine des conflits aient été résolues, les manifestations futures sont une certitude »<sup>1</sup>.

## 2.1 Pourquoi les peuples autochtones occupent-ils des terres et dressent-ils des barrages routiers?

Pourquoi les peuples autochtones occupent-ils des terres et dressent-ils des barrages routiers? Le professeur John Borrows donne une réponse simple et éloquente à cette question :

Les peuples autochtones ont une « pré-occupation ». Une pré-occupation *des* terres. Ils occupaient des terres en Amérique du Nord avant que les autres peuples ne mettent le pied sur le continent. Au cours des 250 dernières années, les Autochtones ont été dépossédés de la plupart de leurs terres et ressources au Canada. Cette dépossession a occasionné une autre pré-occupation autochtone. Une pré-occupation *concernant* les terres. Les terres sont essentielles à leur survie en tant que peuples. Cette perte hante leurs rêves. L'occupation perpétuelle ou la réoccupation des terres alimente leur vision.

Les peuples autochtones considèrent que leurs terres traditionnelles sont sacrées; elles font partie intégrante de leur culture et de leur identité. Ils veulent continuer à vivre sur les territoires qui les ont nourris durant des milliers d'années. Pourtant, la Couronne revendique maintenant le droit d'occuper les terres traditionnelles autochtones. Lorsque la Couronne revendique davantage de terres, un conflit surgit. Les peuples autochtones souhaitent conserver leurs terres, rendre les ressources qu'elles renferment plus productives et préserver leurs anciens rapports. Ils s'efforcent de résister à toute nouvelle dépossession de leurs territoires. Ils ne veulent pas que la superficie des territoires leur appartenant soit davantage réduite<sup>2</sup>. [...]

[...]

Les peuples autochtones s'opposent à ce que les autres occupent leurs terres sans leur consentement, étant donné qu'une telle occupation menace leur survie politique, économique et culturelle<sup>3</sup>.

Le professeur Borrows nous dit que les peuples autochtones tentent souvent de conserver leurs terres en continuant à occuper ou à réoccuper d'importants lieux. Il affirme que les peuples autochtones pratiquent la désobéissance civile en réponse à la perte – perçue ou réelle – de leurs terres et de leurs ressources. Il fait toutefois remarquer que les Autochtones ont parfois eu recours à l'occupation, à la réoccupation et à la désobéissance civile pour influer sur l'allocation

des ressources même si aucune terre ou ressource ni aucun droit reconnu par traité n'était en cause. Il conclut que « [c]ette forme de résistance ou d'insistance survient habituellement uniquement si les autres mesures de redressement sont épuisées »<sup>4</sup>.

L'essence de l'argument et de la conclusion du professeur Borrows a été réitérée, à maintes reprises, par les parties ayant qualité pour agir devant la Commission d'enquête, par les organisations autochtones, les forces policières et les chercheurs de la Commission qui ont produit des documents d'information, ainsi que dans de nombreux rapports publiés avant la tenue de la présente enquête :

[L]a province d'Ontario (et le Canada) a pris beaucoup de temps pour régler les problèmes sous-jacents à l'accès des Premières nations aux terres et aux ressources. Tant que ces questions ne seront pas réglées à la satisfaction de toutes les parties, des conflits seront inévitables<sup>5</sup>.

#### Chiefs of Ontario

Selon la Police provinciale de l'Ontario, rien n'importe plus que de s'assurer que le règlement de la question des droits reconnus par traité et des droits autochtones ait lieu en temps opportun, de manière équitable et avec les ressources nécessaires. Il a été très clairement démontré que la frustration engendrée par les processus existants est un élément déclencheur déterminant des occupations, des barrages routiers et autres formes de manifestation<sup>6</sup>.

#### Police provinciale de l'Ontario

[L'action directe] reflète une nouvelle approche adoptée par les leaders, les personnes intéressées par les terres traditionnelles et le peuple en général. Les processus gouvernementaux qui ont usurpé les droits reconnus par traité et les autres droits des Premières nations ont complètement épuisé la patience et la bonne volonté des Premières nations. Le prix de l'inaction est trop élevé pour les Premières nations. Ce coût se traduit par une pauvreté constante et inacceptable, un taux de mortalité élevé, un état de santé défaillant et un avenir sans espoir. La nouvelle approche constitue une mise en garde, adressée aux gouvernements, au secteur privé et à l'ensemble du public, portant que les Premières nations n'accepteront pas d'être marginalisées pendant que la société continue à connaître la richesse que lui procure leurs ressources<sup>7</sup>.

#### Services policiers Nishnawbe-Aski

Le fait qu'il existe des conflits autochtones est tout simplement

incontestable. Le fait que de tels conflits aient été un élément marquant de l'histoire de l'Ontario, depuis le début, est également incontestable. La raison de l'existence de tels différends portant sur les droits autochtones est facile à cerner. Les peuples autochtones résistent à la dépossession de leurs terres et ressources<sup>8</sup>.

Jean Teillet

Les peuples autochtones ne se sont pas comportés en victimes passives de ce processus. Ils ont utilisé tous les moyens dont ils disposaient pour mettre un frein au rétrécissement inexorable de leur assise territoriale. Dans la perspective autochtone, les traités représentaient l'un de ces moyens. Mais les Autochtones maintiennent que la Couronne n'a pas respecté ces ententes et qu'elle a, de façon générale, manqué à la parole donnée. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, ils n'ont pas cessé de protester — devant les fonctionnaires, les enquêtes parlementaires et les tribunaux — contre l'injustice dont a été entachée, à leur avis, la répartition des terres et des ressources de ce pays [...] [L]es conflits relatifs aux terres et aux ressources demeurent la principale source de frictions entre les Autochtones et les autres Canadiens. Si ces frictions ne sont pas supprimées, la situation ne pourra qu'empirer [...]<sup>9</sup>

Commission royale sur les Peuples autochtones

Je traiterai en détail des catalyseurs ou des événements critiques associés aux occupations et aux manifestations autochtones fondées sur les revendications territoriales ou sur les droits reconnus par traité aux chapitres 3, 4, 5 et 6. Dans les chapitres 9, 10, 11 et 12, j'examinerai diverses questions ayant trait aux services policiers et aux mesures à prendre pour réduire la violence une fois commencée une occupation ou une manifestation autochtone.

## 2.2 Contexte des occupations et manifestations autochtones

Les terres et les ressources ont été réparties entre les Autochtones et entre ceux-ci et les non-Autochtones dans le territoire appelé, depuis plus de 400 ans, le Canada. Au cours de cette période, les Autochtones et les non-Autochtones ont eu recours à l'occupation et aux manifestations en vue de déclencher le transfert de terres et de ressources d'une collectivité à une autre. Le dossier historique indique cependant que les mesures prises par les peuples non autochtones pour s'assurer la possession des terres et des ressources ont eu un effet beaucoup plus grand que celles prises par les peuples autochtones :

Des terres appartenant aux Autochtones ont été transférées à d'autres Canadiens après l'érection de barrages routiers et l'organisation d'occupations physiques par des non-Autochtones. Parfois, la conclusion de traités a précédé l'occupation des terres par les non-Autochtones. L'objet des traités était d'obtenir le consentement des peuples autochtones au règlement de la question de l'utilisation des terres et des ressources par les non-Autochtones. Parfois, ceux-ci occupaient les territoires autochtones sans avoir conclu un traité avec les Autochtones ni obtenu leur consentement. Ainsi, les non-Autochtones pouvaient ériger des barrages routiers pour empêcher les Autochtones d'avoir accès à d'importants lieux, et refuser de quitter les lieux jusqu'à ce que le gouvernement satisfasse à leurs revendications en concluant un traité ou en prenant quelque autre mesure. Au plan historique, le recours des Autochtones et des non-Autochtones à l'occupation et aux barrages entraîne aujourd'hui des conséquences importantes en ce qui a trait à l'allocation des terres et des ressources<sup>10</sup>.

Le professeur Borrows nous rappelle également que les non-Autochtones ont, tout au long de l'histoire du Canada, fréquemment déployé des efforts pour empêcher les Autochtones d'utiliser leurs terres :

Même si la coutume autochtone et le droit britannique reconnaissent cet usage, il y a eu de nombreuses tentatives visant à empêcher les peuples autochtones d'occuper leurs terres. Ainsi que le faisait remarquer la Cour suprême du Canada en 1990 : « Pendant plusieurs années les droits des Indiens à leurs terres ancestrales — certainement à titre de droits reconnus en common law — ont été à toutes fins pratiques ignorés. » Malheureusement, pour plusieurs peuples autochtones, cette pratique s'est poursuivie, malgré 15 années d'action politique et juridique. Leurs droits n'étant pas reconnus, les peuples autochtones ont été et continuent à être privés de leurs terres de nombreuses façons. On fragilise le pouvoir politique, économique et culturel des Autochtones de manière à permettre plus facilement aux non-Autochtones d'étayer leurs revendications sur les terres autochtones. Pour justifier le déplacement des Autochtones, certains non-Autochtones ont affirmé que l'occupation des terres par les Autochtones ne justifiait pas la reconnaissance ou la protection des droits de ces derniers. Les théories juridiques préconisent souvent une réduction des assises territoriales des Autochtones et nient le droit de propriété de ceux-ci. Historiquement, la Couronne, les tribunaux, les parlements et les assemblées législatives ont adopté des versions de ces théories qui leur permettaient de dénier le droit des Autochtones aux terres et aux ressources. Ces hypothèses historiques continuent encore aujourd'hui à empêcher les peuples autochtones d'occuper leurs territoires<sup>11</sup>.

### **2.2.1 Combien y en a-t-il?**

Les occupations et manifestations autochtones sont vraisemblablement beaucoup plus fréquentes que ce que croient la plupart des Ontariens non autochtones. La plupart des résidants de la province ont probablement entendu parler d'Ipperwash, d'Oka et de Caledonia. Le nombre de personnes susceptibles d'avoir entendu parler de Burnt Church ou du lac Gustafsen est plus faible. On peut cependant conclure à juste titre que seuls les peuples autochtones sont susceptibles de vraiment connaître l'ampleur du phénomène en Ontario et au Canada.

Malgré la fréquence et l'importance des occupations et des manifestations autochtones, il est difficile de trouver à cet égard des statistiques fiables et de savoir le nombre exact d'occupations et de manifestations autochtones qui ont eu lieu au Canada. Un chercheur a affirmé qu'il y a eu environ 100 incidents entre 1968 et 2000<sup>12</sup>. Un autre chercheur, qui avait adopté une définition beaucoup plus large, a recensé 616 incidents ou actes entre 1951 et 2000<sup>13</sup>. Ces deux chercheurs se sont principalement fiés sur les renseignements fournis par les médias grand public et les médias autochtones. Ils ont constaté que les occupations et les manifestations avaient commencé à la fin des années 1960, qu'elles avaient été de plus en plus fréquentes au cours des années 1970 et que leur nombre avait augmenté de façon exponentielle au milieu des années 1980 et jusqu'en 1990 avant de diminuer au début des années 1990 puis d'augmenter à nouveau à la fin des années 1990<sup>14</sup>. L'analyse des occupations et des manifestations serait nettement plus utile si on disposait d'une seule banque de données ou source de renseignements historiques fiables en ce qui concerne le nombre et le type d'occupations et de manifestations autochtones un peu partout au pays et le dénouement de celles-ci.

La Police provinciale de l'Ontario a indiqué à la Commission d'enquête qu'elle s'était occupée de plus de 100 « incidents critiques impliquant des Autochtones » depuis Ipperwash en 1995. Bon nombre de ces incidents étaient caractérisés par l'érection de barrages routiers<sup>15</sup>.

### **2.2.2 Types d'occupations et de manifestations**

Les occupations et manifestations autochtones peuvent avoir lieu dans des régions rurales, urbaines ou éloignées. Elles peuvent avoir lieu au sein d'une bande ou être dirigées vers l'extérieur et porter sur des questions particulières ou sur des questions d'ordre général. Il est également possible d'établir une distinction entre les diverses occupations et manifestations selon le type d'interventions policières ou l'ampleur de celles-ci. Les occupations au sein d'une bande, auxquelles participent peu ou pas de personnes de l'extérieur, ont peu de répercussions à l'extérieur de la communauté et, comme elles sont d'envergure plus modeste, elles

nécessitent une intervention policière très restreinte. Par contre, les occupations et les manifestations comme celles de Burnt Church, d'Oka et de Caledonia nécessitent un recours intensif aux ressources policières.

#### *2.2.2.1 Occupations et manifestations au sein des bandes*

Les recherchistes de la Commission d'enquête, soit le professeur Don Clairmont et l'inspecteur de la GRC à la retraite Jim Potts, ont conclu, d'après leur travail sur le terrain, que la plupart des occupations et des manifestations étaient des incidents au sein d'une bande, qui nécessitaient l'intervention du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien mais de peu d'autres organismes gouvernementaux. Ces incidents se rapportaient souvent à des questions touchant une bande particulière, telles que les élections au sein d'une réserve ou la répartition des ressources ou autres avantages entre les membres d'une bande. Les occupations et les manifestations de ce genre étaient habituellement très discrètes. Les recherchistes ont également constaté l'existence d'un deuxième type, moins fréquent, d'occupations ou de manifestations au sein d'une bande, dont l'objet est de contester les politiques de la bande ou les ententes qu'elle a conclues en ce qui concerne l'exploitation des ressources. Ils ont conclu que ce second type d'occupations ou de manifestations avait un plus haut « potentiel perturbateur », étant donné qu'elles étaient souvent accompagnées d'allégations portant que des droits ancestraux individuels avaient été violés. Les personnes interrogées par le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont en général convenu que les occupations et les manifestations au sein d'une bande, peu importe de quel type elles étaient, constituaient le prototype des occupations et des manifestations autochtones.

Les occupations et les manifestations au sein d'une bande revêtent beaucoup d'importance pour les particuliers et les collectivités en cause, et les gouvernements et les forces policières ne devraient jamais minimiser leur importance ou y être indifférents. Bien que les répercussions des occupations et des manifestations au sein d'une bande soient souvent restreintes à la localité en cause ou particulières à une Première nation ou collectivité, elles font souvent office de catalyseurs à des occupations et à des manifestations plus étendues ou retentissantes, ou y sont à tout le moins associées. La plupart des observateurs attribueraient en partie l'occupation de Caledonia à des conflits au sein d'une bande.

#### *2.2.2.2 Occupations et manifestations importantes*

Les occupations ou manifestations importantes ou retentissantes représentaient le principal centre d'intérêt de la présente enquête. Celles-ci visent les gouvernements ou organismes de la majorité. Ce sont notamment les incidents les plus connus tels

que ceux d'Ipperwash, de Caledonia, de Burnt Church, d'Oka et du lac Gustafsen. Il peut également s'agir de manifestations régionales qui ont eu moins de retentissement mais qui demeurent importantes (telles que celles caractérisées par l'érection de barrages sur des routes ou des voies ferrées en Colombie-Britannique et au Manitoba), de manifestations dont l'objet est de manifester sa solidarité envers d'autres collectivités (telles que les manifestations des guerriers Tyendinaga en vue d'appuyer les manifestants de Caledonia) et de manifestations qui ont lieu dans des régions éloignées de la province ou du pays et qui soulèvent d'importantes questions d'ordre juridique, économique ou foncier.

Plusieurs personnes, dont le professeur Borrows, confirment que les terres et les traités sont pour l'essentiel à l'origine de ces incidents. Chaque différend est attribuable à des causes multiples et complexes, mais la plupart des exemples donnés dans les documents de recherche de la Commission d'enquête et des observations font ressortir trois catalyseurs importants : les revendications territoriales, les régimes de réglementation des ressources naturelles et la profanation réelle ou éventuelle des cimetières et autres lieux sacrés autochtones.

Le tableau qui suit mentionne certaines des plus importantes occupations et manifestations autochtones qui ont eu lieu au Canada (la plupart au cours des 20 dernières années), d'après nos documents de recherche, les observations présentées à la Commission d'enquête et les supports de diffusion et études mis à la disposition du public. La liste n'est pas exhaustive, mais elle démontre la persistance et la portée géographique des occupations et des manifestations. Celles-ci durent souvent longtemps, et les barricades peuvent être érigées et démolies à plusieurs reprises. Les différends plus profonds incitant les Autochtones à avoir recours à l'occupation ou à des manifestations prennent souvent naissance plusieurs années et même parfois des décennies avant l'événement.

Comme je viens de l'indiquer, cette liste est loin d'être exhaustive. Par exemple, le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts précisent qu'il y a eu de nombreuses occupations et manifestations dans les basses-terres continentales et la vallée du Haut-Fraser en Colombie-Britannique, dans le nord du Manitoba, dans la région d'Elsipogtog au Nouveau-Brunswick et dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse<sup>16</sup>. Il y en a même eu sur la route expresse Gardiner à Toronto, et le bureau de Revenu Canada de Toronto a fait l'objet d'une occupation durant 45 jours en 1994 et en 1995.

Comme je l'ai déjà mentionné, la Police provinciale de l'Ontario indique que des barrages routiers avaient été érigés au cours d'une bonne partie de la centaine d'incidents critiques mettant en cause des Autochtones auxquels elle avait dû faire face depuis 1995. Citons quelques exemples : une manifestation d'un groupe autochtone local qui est entré dans un parc provincial pour faire valoir ses droits

## **Occupations et manifestations récentes importantes par les Autochtones au Canada**

(Les dates et les lieux sont approximatifs.)

- Parc Anishinabe (Nord de l'Ontario, 1974)
- Île Moresby, îles de la Reine-Charlotte (Colombie-Britannique, au milieu des années 80)
- Algonquins du lac Barrière (Ontario, 1988-1989)
- Cris du lac Lubicon (Alberta, 1988)
- Temagami d'Anishinabe (Nord de l'Ontario, 1988)
- Oka / Kanesatake (Ontario / Québec, 1990)
- Lillooet, bande de Mount Currie (1990-1991)
- Peigan Lonefighters Society (Alberta, 1991)
- Cris de la Baie James (Québec, 1991-1992)
- Chippewas de Nawash (Sud de l'Ontario, 1992-1993)
- Revenue Rez (Toronto, 1994-1995)
- Lac Gustafsen (Colombie-Britannique, 1995)
- Ipperwash (Sud de l'Ontario, depuis 1993)
- Baie Clayoquot (Colombie-Britannique, 1985-1993)
- Lac Constance (Nord de l'Ontario, 1997)
- Burnt Church (Nouvelle-Écosse, 1999-2000)
- Sun Peaks (Colombie-Britannique, depuis 2000)
- Manifestation relative à la pêche, South-West Nova (Nouvelle-Écosse, 1999-2000)
- Manifestation « Jours de colère » (Akwesasne, Ontario, 2001)
- Barrages routiers érigés par la Première nation Aroland (Nord de l'Ontario, 2001-2003)
- Occupation à Red Hill Valley (Hamilton, Ontario, 2002-2004)
- Grassy Narrows (Nord de l'Ontario, depuis 2003)
- Première nation Kitchenuhmaykoosib Inninuwug (Nord de l'Ontario, 2006)
- Caledonia (Sud de l'Ontario, depuis 2006)

de chasse, l'érection d'un barrage routier sur un pont afin d'appuyer le peuple autochtone de Burnt Church et l'érection d'un barrage sur une route et une voie ferrée en vue de protester contre l'expédition d'ordures au nord de l'Ontario.

La durée des occupations et manifestations autochtones peut varier considérablement. Certaines ne durent que quelques heures, d'autres peuvent durer des semaines, des mois ou même des années. La manifestation d'Oka, par exemple, a duré 78 jours. L'affrontement qui a eu lieu au lac Gustafsen a duré 31 jours. Lorsque le présent rapport sera publié, la manifestation de Caledonia aura duré un an. Certaines occupations et manifestations ont duré encore plus longtemps, le niveau d'intensité variant selon le cas.

Les occupations et manifestations importantes n'entraînent pas toujours l'intervention de la police. L'ampleur et la nature des interventions policières qui peuvent s'ensuivre varient considérablement, en fonction du type de manifestations et des enjeux. Par exemple, dans le cas de nombreuses occupations et manifestations au sein d'une bande, la police s'est contentée de suivre la situation et de discrètement maintenir l'ordre. Le deuxième type d'occupations ou de manifestations au sein d'une bande, mentionné ci-dessus, implique généralement une intervention policière plus énergique en raison du risque que la situation s'aggrave.

La réponse des forces policières peut grandement varier même dans le cas d'occupations et de manifestations importantes. Certaines des plus importantes occupations et manifestations n'ont donné lieu qu'à des interventions minimales de la part de la police. La manifestation organisée par la Première nation Kitchenuhmaykoosib Innniuwug (lac Big Trout), par exemple, pourrait avoir de très graves répercussions sur l'exploitation des ressources dans le nord de l'Ontario. À ce jour toutefois, les forces policières ont joué un rôle peu important. Les mesures prises par la police ne sont donc pas en elles-mêmes le seul indicateur de l'importance ou de l'impact d'une occupation ou d'une manifestation autochtone.

### ***2.2.3 Les occupations et manifestations autochtones sont-elles violentes?***

Les images d'occupations et de manifestations autochtones montrent souvent des scènes troublantes comportant de la violence réelle ou présumée. Les scènes de guerriers masqués se tenant derrière les barricades, tels des militaires en tenue de corvée, entourés de piles de pneus en feu, caractérisent très souvent la couverture médiatique des occupations et des manifestations autochtones d'envergure. Nombreux sont les Canadiens qui se rappelleront la fameuse photo prise au cours de la crise d'Oka en 1990 : le face-à-face entre le soldat Patrick Cloutier, des Forces armées canadiennes, et le guerrier mohawk Brad « Freddy Krueger » Larocque.

Des actes de violence sont commis contre des personnes et des biens lors

de certaines occupations ou manifestations autochtones. Ils ont fait au moins deux victimes : le caporal Marcel Lemay, de la Sûreté du Québec, a été tué à Oka, tandis que Dudley George a été tué à Ipperwash<sup>17</sup>. En outre, il y a eu plusieurs centaines de blessés à Oka parmi les manifestants, les policiers et les militaires, tandis que des occupants et des policiers ont subi de graves blessures à Ipperwash. Des actes de violence graves ont également été commis contre des personnes ou des biens au cours d'autres occupations ou manifestations. Au lac Gustafsen, les forces policières ont tiré des milliers de coups de feu. Les dommages matériels ont été considérables lors des événements de Burnt Church et de l'affrontement qui a eu lieu à Owen Sound et dans les environs, au sujet des droits de pêche des Chippewas de Nawash. Ce ne sont là que quelques-uns des incidents survenus. Le différend de Caledonia a également entraîné des dommages matériels considérables, causés notamment par l'érection de barrages routiers, la destruction de routes et d'un pont et la perpétration d'actes de vandalisme qui ont endommagé des installations électriques et de vols. Un certain nombre de personnes ont été victimes de voies de fait, et de graves accusations criminelles ont été portées contre leurs auteurs. Il est cependant important de noter que les personnes qui ont causé des blessures corporelles ou des dommages matériels et celles qui sont victimes de ces méfaits sont autant des Autochtones que des non-Autochtones. Des Autochtones et des non-Autochtones ont été tués ou blessés ou ont vu leurs biens vandalisés ou détruits au cours d'affrontements relatifs aux droits autochtones.

Malgré ces incidents, le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts soulignent que les occupations et manifestations autochtones qui ont eu lieu au Canada dans les 50 dernières années ont occasionné peu de violence réelle<sup>18</sup>. Notre analyse des études de cas exhaustives, dont il est question dans nos documents d'information et dans les observations formulées par les parties ayant qualité pour agir dans la deuxième partie de l'enquête, étaye cette constatation.

Ainsi, s'il est important de reconnaître que le décès de Dudley George et de Marcel Lemay sont des événements tragiques et que les occupations et manifestations autochtones ont parfois occasionné de graves blessures et dommages matériels, il est également important de souligner que, d'après les éléments de preuve qui nous ont été présentés, les actes de violence sont rares.

À mon avis, les actes de violence commis contre des personnes ou des biens sont toujours inacceptables. Pour que le risque de violence puisse être réduit efficacement, il doit être défini et géré de façon constante, notamment en raison du fait que chaque affrontement entre la police et les Autochtones est susceptible d'occasionner de la violence. Ipperwash est un exemple qui donne à réfléchir, puisqu'il s'agissait d'une occupation initialement pacifique qui a soudainement tourné à la tragédie, à la stupéfaction de presque tous.

### ***2.2.4 Comment se distinguent-elles des autres manifestations?***

Les occupations et manifestations autochtones présentent à n'en pas douter plusieurs des caractéristiques et des forces dynamiques d'autres événements susceptibles de provoquer des troubles publics, tels que les conflits de travail, les manifestations politiques, les occupations faisant suite à des différends portant sur l'environnement, et l'érection de barrages. On m'a cependant dit à plusieurs reprises que la loi applicable en cas de manifestations autochtones et le contexte dans lequel celles-ci s'inscrivent sont pour l'essentiel différents, et que ces manifestations forment donc une catégorie unique et distincte. Voici quelques-unes des différences fondamentales :

- Les enjeux et le contexte juridique associés aux manifestations autochtones sont différents de ceux relatifs aux conflits de travail ou aux différends d'ordre politique. Les Autochtones tiennent des manifestations parce qu'ils ne peuvent exercer leurs droits, notamment ceux que les traités leur reconnaissent. Ces droits, qui ont pris naissance il y a des centaines d'années, sont très souvent protégés par la Constitution canadienne.
- Historiquement, les relations entre la police et les peuples autochtones ont été très houleuses, de sorte qu'il est difficile d'établir un lien de confiance entre la police et les manifestants.
- Contrairement à la plupart des autres événements susceptibles de provoquer des troubles publics, les manifestations autochtones ont souvent lieu dans des régions très éloignées des centres urbains.
- Habituellement, les occupations et manifestations autochtones impliquent la participation d'un plus grand nombre de parties. Outre les peuples autochtones, les gouvernements fédéral et provincial peuvent y être mêlés, ainsi que les municipalités, les médias, des tiers non autochtones et plusieurs forces policières ou autres organismes d'exécution de la loi.
- Les occupations et manifestations autochtones sont susceptibles de durer plus longtemps que la plupart des événements susceptibles de provoquer des troubles publics. De nombreuses manifestations autochtones durent plusieurs jours, semaines ou mois.
- Les occupations et manifestations autochtones sont probablement plus susceptibles de dégénérer en violence que celles organisées par des non-Autochtones, en raison de la solidarité qui lie les peuples autochtones de la province et du reste du pays.

Les manifestations dont l'objet est d'appuyer un autre groupe sont fréquentes.

- Les occupations et manifestations autochtones peuvent nécessiter l'intervention des gouvernements fédéral et provincial, étant donné qu'elles soulèvent très souvent des questions de politique publique et d'ordre juridique qui vont au-delà des politiques du maintien de l'ordre et dépassent la compétence des forces policières.

### **2.2.5 *Sont-elles efficaces?***

Il convient de se demander si les occupations et manifestations autochtones atteignent leurs objectifs, mais il n'est pas facile de répondre à cette question. Le succès ou l'échec est souvent difficile à déterminer, même dans le cas d'incidents particuliers d'une durée limitée. En outre, une occupation ou une manifestation peut à la fois viser plusieurs objectifs et entraîner des résultats complexes :

[Le] fait que les occupations et manifestations se déroulent pacifiquement ou dégénèrent en violence n'indique pas nécessairement qu'elles ont abouti à un échec ou ont été couronnées de succès. Une occupation ou un barrage peut dissimuler des objectifs plus ambitieux attestant la réussite<sup>19</sup>.

Plusieurs occupations ou manifestations ont résulté en un transfert de terres à la Première nation plaignante. En 1997, le gouvernement fédéral a acheté les terres revendiquées par les Mohawks qui avaient occupé Oka en 1990 et y avaient érigé des barrages et les leur a remis afin qu'ils puissent agrandir leur cimetière. Même si cette parcelle de terrain ne satisfaisait qu'une petite partie des revendications territoriales des Mohawks, elle revêtait une importance à la fois pratique et symbolique. En 1992, les Chippewas de Nawash Unceded ont occupé un cimetière non cédé qui était situé à l'intérieur des limites de la ville d'Owen Sound et sur lequel un ensemble résidentiel avait été construit, dans le but de protester contre la profanation de leur lieu d'inhumation ancestral. En fin de compte, les maisons ont été enlevées du site d'inhumation, le site a été consacré à nouveau et le gouvernement fédéral a indemnisé les propriétaires des maisons.

Malgré ces exemples, la plupart des occupations et manifestations autochtones n'ont pas abouti à un transfert de terres à la collectivité plaignante<sup>20</sup>. Ce serait cependant simplifier à outrance que d'affirmer qu'une occupation autochtone a été couronnée de succès ou s'est soldée par un échec selon que des terres ont été transférées ou non. Souvent, pour ne pas dire presque toujours, les manifestants

cherchaient également à éviter que quelque chose n'arrive aux terres, notamment l'exploitation des ressources en général ou une exploitation qui ne tienne pas compte des intérêts des peuples autochtones en particulier. L'occupation ou la manifestation peut par ailleurs viser des objectifs plus larges au plan politique, par exemple mieux faire connaître un enjeu ou une revendication ou exercer une pression sur les gouvernements ou des organismes afin qu'ils négocient le règlement d'un différend ou qu'ils mesurent l'ampleur du problème. Nous ne pouvons pas non plus sous-estimer l'importance que revêt pour les particuliers et les collectivités le recours aux manifestations et aux actions directes pour faire reconnaître leur droit à l'autodétermination ou pour exercer ce droit. On pourrait pour ces motifs soutenir que les occupations et manifestations autochtones sont souvent fructueuses.

### **2.2.6 Le contexte social et économique plus général**

L'occupation des terres requiert que les manifestants consacrent du temps et de l'énergie et qu'ils soient disposés à sacrifier leurs emplois et un certain confort personnel. Il faut également que les manifestants soient conscients du fait que l'occupation pourrait aboutir à des affrontements avec les responsables de l'application de la loi, susceptibles d'entraîner des blessures corporelles, ou à des accusations au criminel susceptibles de leur valoir des peines d'emprisonnement. Si ces risques n'étaient pas connus avant les événements d'Ipperwash, ils le sont certainement maintenant.

Les occupations (et autres manifestations moins tumultueuses) représentent donc une mesure qui est habituellement prise par des personnes qui estiment qu'elles n'ont aucun autre moyen de se faire entendre et qu'elles n'ont plus grand-chose à perdre. Le fait que des Autochtones ontariens aient décidé d'occuper des terres reflète non seulement l'intensité de leurs sentiments à l'égard des questions en jeu, mais également l'intensité de leur désespoir.

Selon presque tous les indicateurs socio-économiques, les Autochtones se situent au bas de l'échelle socio-économique au Canada et en Ontario. Par exemple, chez les Autochtones, l'espérance de vie est plus courte et les taux de mortalité infantile et de suicide sont plus élevés. Les Autochtones attrapent beaucoup plus souvent des maladies occasionnées par de piétres conditions de vie, telles que la tuberculose<sup>21</sup>.

Bien que la situation des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves soit légèrement meilleure que celle des Autochtones qui vivent dans une réserve, il n'y a aucune fierté à en tirer. Ainsi que la Cour suprême du Canada le faisait remarquer dans l'arrêt *Lovelace c. Ontario* :

Il est [...] important de reconnaître que tous les peuples autochtones subissent les effets « de l'héritage de stéréotypes et préjugés visant les peuples autochtones ». Les peuples autochtones sont aux prises avec des taux élevés de chômage et de pauvreté, et ils font face à d'importants désavantages dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement<sup>22</sup>.

Le contact des Autochtones avec le système de justice pénale est un autre indicateur des problèmes auxquels ces derniers sont confrontés, ce qui explique en outre pour quelle raison les peuples autochtones ont une moins bonne opinion de la police que bien d'autres Ontariens. Selon les statistiques, les Autochtones sont surreprésentés parmi les transgresseurs de la loi tout autant que parmi les victimes d'actes criminels.

Au Canada, dans les prisons provinciales et fédérales, un homme détenu sur cinq est Autochtone. Le pourcentage des femmes autochtones en prison est encore plus élevé : une prisonnière sur trois est Autochtone<sup>23</sup>. Cette tendance continue de croître, même si l'existence de ce problème est reconnue depuis plus de 50 ans et même si les gouvernements et les tribunaux dénoncent très souvent cette situation.

La plupart des gens croient que la surreprésentation des Autochtones dans les prisons est un phénomène qui se produit uniquement dans l'ouest du Canada. Toutefois, comme le révèle le document de recherche produit par Jonathan Rudin, les taux de surreprésentation des Autochtones en prison sont aussi élevés en Ontario qu'au Manitoba, et l'Ontario est la province qui présente le troisième plus haut taux<sup>24</sup>. Ces statistiques sont valables autant pour les jeunes contrevenants que pour les adultes.

Si beaucoup de gens savent que les Autochtones sont surreprésentés dans les prisons, beaucoup ignorent qu'ils sont également surreprésentés parmi les victimes d'actes criminels. Selon Statistique Canada, les Autochtones sont plus susceptibles que les non-Autochtones d'être victimes d'agression sexuelle, de voies de fait et de vol qualifié<sup>25</sup>. Les Autochtones sont nettement surreprésentés parmi les victimes d'homicide. De 1997 à 2004, les Autochtones représentaient 3 % de la population et 17 % des victimes d'homicide. Le taux de victimes d'homicide se situait, de 1997 à 2000, à 1,3 pour 100 000 non-Autochtones au Canada, alors qu'il était de 8,8 pour 100 000 Autochtones. Il y a donc presque sept fois plus de victimes parmi les Autochtones<sup>26</sup>.

## 2.3 Caledonia

Au moment de la rédaction du présent rapport, la manifestation tenue à Douglas Creek Estates, dans la ville de Caledonia (près de Hamilton, en Ontario), est

l'une des plus longues occupations autochtones ininterrompues de l'histoire canadienne. L'occupation a débuté il y a un an, et les manifestants autochtones sont encore sur les lieux.

Je ne commente pas en long et en large l'occupation de Caledonia dans le présent rapport, mais j'y fais référence à l'occasion pour faire ressortir des problèmes historiques, juridiques ou politiques systémiques. À mon avis, les recommandations et l'analyse contenues dans le présent rapport s'appliquent à toutes les grandes manifestations autochtones, mais l'occupation de Caledonia fait ressortir l'urgence et la pertinence des problèmes en cause. Elle démontre également comment les forces policières et les gouvernements réagissent aujourd'hui en cas d'occupation ou manifestation autochtone. Enfin, elle permet de dégager des leçons essentielles quant aux effets et à la dynamique des occupations et manifestations autochtones aux niveaux local, régional et provincial. Pour toutes ces raisons et pour permettre au lecteur de mieux comprendre l'occupation de Caledonia, il est important de préciser le contexte dans lequel celle-ci a eu lieu<sup>27</sup>.

Le 28 février 2006, un groupe composé de membres de la bande des Six Nations de Grand River a entamé une manifestation sur un terrain à bâtir situé près de Caledonia, en Ontario. Le groupe soutenait que le terrain était situé sur des terres qui n'avaient jamais été cédées et qu'il faisait donc encore partie du territoire appartenant aux Six Nations. Le terrain fait partie d'un lot de 385 000 hectares appelé « le terrain de Haldimand », que la Couronne avait attribué, à titre de règlement, à la bande des Six Nations de Grand River en 1784.

La bande des Six Nations s'est plainte à la Couronne, à maintes reprises, au sujet de l'octroi du terrain de Haldimand et de la façon dont la Couronne a géré les comptes en fiducie de la bande depuis le début du 19<sup>e</sup> siècle. Plus récemment, soit entre 1982 (lorsque le gouvernement fédéral a adopté sa « politique sur les revendications particulières ») et 1995, la bande a présenté 28 demandes formelles au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Une de ces demandes, présentée en 1987 et portant sur la route Hamilton-Port Dover Plank (maintenant appelée la revendication sur la route 6), vise notamment la propriété Douglas Creek Estates. La bande soutenait alors que les terres situées dans le secteur de la route 6 n'avaient jamais été légalement cédées et qu'elle n'avait jamais été convenablement indemnisée à l'égard de ces terrains.

En mars 1995, la politique fédérale sur les revendications particulières n'avait pas permis aux parties de parvenir à un règlement à l'égard de l'une quelconque des 28 revendications, et une seule des revendications avait fait l'objet de négociations suivies. Le conseil élu de la bande des Six Nations avait alors commencé à intenter des actions en justice contre le Canada et l'Ontario. Dans sa demande introductory d'instance, le conseil demandait au tribunal d'ordonner à la Couronne

de rendre des comptes à l'égard de toutes les terres et de tout l'argent qu'elle avait détenus en fiducie depuis 1784 et de verser une indemnité au titre des opérations illégales visant ces biens. À l'appui de sa demande, le conseil a relevé 14 cas d'opérations illégales que la Couronne aurait conclues et à l'égard desquelles elle aurait dû verser une indemnité. Un de ces cas se rapportait à la façon dont la Couronne avait procédé à l'égard des terres situées sur la route Hamilton-Port Dover Plank.

Lorsque l'occupation a débuté, la société Henco Industries était propriétaire du terrain. Henco, une société d'aménagement des terres, avait acheté le terrain en 1992 et avait commencé à construire 72 maisons sur le terrain loti — la propriété Douglas Creek Estates. Les travaux de construction avaient commencé lorsque les manifestants ont investi les lieux.

Le groupe de manifestants a décrit ses actes comme une « revendication » des terres plutôt que comme une occupation. Il semble que les manifestants soient entrés dans les lieux, qui se trouvent près de la réserve actuelle de la bande des Six Nations, sans que le conseil élu de la bande ou les chefs de la Confédération des Six Nations le leur aient ordonné. Les chefs de la Confédération ont par la suite décidé d'appuyer le mouvement continu de protestation sur les lieux.

En plus d'occuper la propriété Douglas Creek Estates, les manifestants ont en outre érigé des barricades dans les rues avoisinantes de la communauté de Caledonia ainsi que sur la ligne de chemin de fer locale. Dans la propriété et près de celle-ci, la manifestation et les barrages ont été suivis par des actes de désobéissance civile et de vandalisme, des vols et des voies de fait.

En mars 2006, un juge de la Cour supérieure de l'Ontario a accordé à Henco une injonction civile provisoire enjoignant aux manifestants de quitter les lieux. Ce fut alors le début d'une série d'instances judiciaires inhabituelles introduites dans la confusion, dont plusieurs procédures pénales pour outrage au tribunal et des demandes d'ordonnances contre les manifestants qui refusaient de quitter les lieux. La Cour d'appel de l'Ontario a par la suite annulé la plupart des ordonnances rendues par le tribunal inférieur et a fait de nombreux commentaires sur l'opportunité de l'intervention judiciaire dans le cadre des opérations policières et au regard de la discrétion policière<sup>28</sup>.

Le 20 avril, soit plus de trois semaines après qu'une deuxième ordonnance pour outrage au tribunal eut été rendue, la Police provinciale de l'Ontario s'est rendue à la propriété Douglas Creek Estates et a arrêté 21 manifestants. Les arrestations n'ont pas mis fin à l'occupation. Plus tard ce matin-là, un plus grand nombre encore de manifestants sont retournés sur les lieux, et le conflit entre ces derniers et le gouvernement s'est envenimé. De nombreux autres manifestants se sont dirigés vers la propriété. L'occupation s'est étendue aux routes avoisinantes. Un

pont local a été incendié, d'autres incendies ont été allumés, et une autre ligne de chemin de fer a été barrée. Par la suite, des vandales, qu'on n'a pu identifier, ont mis le feu à un transformateur se trouvant près de là, causant ainsi une panne d'électricité dans une bonne partie du comté de Haldimand.

Quelque temps après le début de la crise, des représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement ontarien et de la bande des Six Nations ont commencé à se réunir régulièrement afin de tenter d'apaiser les tensions, de rétablir le calme, d'assurer le maintien de l'ordre et, en définitive, de régler le différend. Peu après, le gouvernement de l'Ontario a accepté d'acheter la propriété Douglas Creek Estates à Henco.

À la fin de janvier 2007, les négociations semblent évoluer lentement, mais elles progressent. Une certaine paix et un certain ordre ont été rétablis dans la communauté. Les barrages érigés sur la route locale et sur la ligne de chemin de fer et les autres barricades dressées un peu partout ailleurs ont été enlevés. Toutefois, on n'a pas trouvé de solution pour mettre fin à l'occupation ni pour régler les revendications territoriales qui en sont à la source. Comme je l'ai déjà indiqué, près d'un an après le début de l'occupation, les manifestants autochtones sont encore sur les lieux.

À l'heure actuelle, les manifestants qui restent forment un groupe passablement plus petit, et ils occupent uniquement la propriété Douglas Creek Estates. Le gouvernement de l'Ontario, à qui la propriété appartient aujourd'hui, a accepté de ne pas chasser les manifestants et a transféré le terrain en fiducie en attendant que les revendications territoriales soient réglées. La Police provinciale de l'Ontario a déposé un total de 53 accusations contre 28 personnes, lesquelles sont notamment accusées de violation de l'injonction et de la paix. Les accusés sont à la fois des Autochtones et des non-Autochtones.

En plus d'acheter la propriété Douglas Creek Estates, le gouvernement provincial a mis sur pied à l'intention des entreprises commerciales de la région de Caledonia un programme d'aide financière visant à atténuer les pertes économiques subies par suite de l'érection des barrages routiers.

Le conflit de Caledonia a eu un effet catalyseur, puisque de nombreux affrontements ont eu lieu entre des manifestants autochtones, des résidants non-Autochtones de la région de Caledonia et la Police provinciale. Les résidants non-Autochtones ont organisé plusieurs grands rassemblements qui ont donné lieu à de violents affrontements entre la Police provinciale et les manifestants autochtones. Les résidants non-Autochtones ont formulé de nombreuses critiques à l'endroit de la Police provinciale. Des personnes qui s'opposaient à la stratégie déployée par la Police provinciale à Caledonia ont lancé un site Web sur lequel on pose les questions suivantes :

Est-ce que la Police provinciale est complètement inépte? Ou est-ce qu'elle n'a aucune idée de ce qu'elle fait? Ou est-ce qu'elle ne se soucie tout simplement pas de la sécurité du public? Quelle que soit la bonne réponse, il est temps que l'on envisage de dissoudre la Police provinciale<sup>29</sup>.

Tout au long de l'occupation, le gouvernement provincial a réaffirmé son appui à la Police provinciale et son désir de trouver une solution pacifique par voie de négociation. Le premier ministre et les ministres de la province ont à maintes reprises exhorté le public à rester calme et à faire preuve de patience. Le premier ministre a par exemple déclaré ce qui suit devant l'Assemblée législative :

Je comprends que, dans certains secteurs, les gens éprouvent une certaine impatience et une certaine frustration, mais nous nous occupons de cette affaire pacifiquement. [...] Nous sommes bien décidés à résoudre cette affaire, mais nous agirons de manière à éviter tout incident et à ne pas compromettre la sécurité du public<sup>30</sup>.

## 2.4 Occupations et manifestations à venir : qu'avons-nous entendu?

En plus de Caledonia, la police, les représentants du gouvernement provincial et les membres de la collectivité autochtone estiment qu'un certain nombre d'autres conflits ou différends existant actuellement dans la province sont susceptibles de se transformer (ou de se transformer à nouveau) en action directe. Plutôt que de dresser une liste de ces divers différends, je crois que la Commission d'enquête peut aider les décideurs de tous les secteurs en énonçant quelques critères très généraux permettant de déterminer quand un différend portant sur les droits autochtones est susceptible de se transformer en une occupation ou manifestation de plus grande envergure.

On m'a dit à plusieurs reprises que des occupations et des manifestations peuvent avoir lieu n'importe où dans la province — et c'est ce qui arrive — et que les éléments qui déclenchent ces événements sont souvent difficiles à déterminer. Il est également impossible de prédire avec certitude la tournure que les événements prendront — la durée ou l'intensité d'une manifestation, le degré d'intervention policière, le risque que la manifestation dégénère en violence et la réaction du gouvernement. Je n'ai donc pas tenté d'adopter des critères définitifs en vue de déterminer à quel endroit et à quel moment des manifestations importantes sont susceptibles de se produire. J'insiste sur le fait que je ne tente pas de

prévoir où auront lieu les prochaines manifestations telles que celles d'Ipperwash ou de Caledonia. On trouvera plutôt ci-après des observations générales fondées sur nos recherches et consultations<sup>31</sup>. Elles constituent des indicateurs ou des conditions qui, pris isolément ou ensemble, semblent rendre plus probables des occupations ou manifestations autochtones.

### ***Questions visées par les traités non réglées de longue date***

L'existence de différends de longue date non résolus portant sur des traités est peut-être le plus important indicateur du risque que des occupations ou des manifestations aient lieu. La frustration engendrée par l'incapacité des gouvernements ou des processus institutionnels actuels de reconnaître l'existence de différends portant sur les droits reconnus par traité et les droits autochtones, ou de les régler, incite souvent les peuples ou collectivités autochtones à organiser des occupations et des manifestations.

### ***Les occupations ou manifestations antérieures***

Les collectivités autochtones qui ont déjà organisé des occupations et des manifestations auront souvent recours à ces moyens si la question faisant l'objet d'un différend n'a pas été réglée à leur satisfaction. En outre, une collectivité peut antérieurement avoir érigé des barrages pour démontrer qu'elle appuyait des Autochtones qui avaient organisé une manifestation ailleurs.

### ***Les ressources actuelles ou éventuelles ou la controverse entourant l'exploitation des terres***

Des occupations ou des manifestations autochtones sont davantage susceptibles d'avoir lieu lorsqu'il existe un catalyseur ou une menace extérieurs à la collectivité autochtone ou à son territoire traditionnel. La menace peut soit être une pression réelle ou éventuelle reliée aux ressources ou à l'exploitation des terres soit résulter de la profanation réelle ou éventuelle d'un lieu de sépulture autochtone.

### ***Relations médiocres entre une Première nation et la police locale ou les représentants du gouvernement***

Il semble que des occupations ou manifestations autochtones sont plus susceptibles d'avoir lieu si les relations antérieures entre la Première nation ou la collectivité autochtone et la police locale ou les représentants du gouvernement étaient médiocres. Cela est attribuable au fait que le rapport de confiance ou le dialogue continu souvent nécessaires pour éviter des occupations ou manifestations

autochtones peuvent être stériles. Les Autochtones peuvent estimer que les représentants locaux ne tiennent pas compte de leurs préoccupations ou qu'ils enrayent activement les efforts déployés pour régler les problèmes.

### ***Factions au sein d'une Première nation***

L'expérience nous a enseigné que ce sont souvent des groupes minoritaires ou des factions au sein des Premières nations qui sont à l'origine des occupations ou manifestations.

### ***Privation sociale et économique***

Les Autochtones qui sont pauvres ou désespérés par ailleurs peuvent estimer qu'ils n'ont d'autre solution, pour faire valoir leurs droits, qu'une occupation ou une manifestation.

### ***Endroit important ou privilégié***

Lorsqu'elles ont lieu en un endroit isolé, les occupations et manifestations autochtones semblent moins susceptibles de retenir l'attention des médias ou d'obtenir le soutien extérieur nécessaire pour qu'elles puissent durer ou pour entraîner des conséquences au-delà de l'événement lui-même.

### ***Compétence des leaders et de la collectivité***

Les leaders et les collectivités autochtones avertis qui conçoivent une stratégie peuvent organiser des occupations et des manifestations qui s'inscrivent dans le cadre d'un plan politique visant à faire valoir leurs droits ou intérêts. Cela requiert un certain niveau de compétence de la part de la collectivité et une capacité d'organisation.

### ***Intérêts communs***

Il est plus probable que des occupations ou des manifestations aient lieu lorsque la collectivité ou les manifestants autochtones peuvent trouver des intérêts communs avec ceux des environnementalistes ou d'autres groupes susceptibles d'appuyer leur manifestation ou qui ont même organisé leur propre manifestation pour faire valoir de tels intérêts.

Plusieurs de ces conditions sont omniprésentes partout en Ontario aujourd'hui, et il n'est pas nécessaire qu'elles soient toutes présentes pour qu'une manifestation ait lieu. Il s'agit d'une constatation peu réjouissante, qui devrait donner

à réfléchir aux décideurs gouvernementaux et aux responsables des forces policières. Ces indicateurs peuvent à tout le moins nous permettre de commencer à comprendre pourquoi et dans quelles circonstances des occupations et des manifestations autochtones ont lieu et de prévoir quelles mesures peuvent être prises pour réduire la probabilité qu'elles aient lieu ainsi que le risque de violence à l'avenir.

## **2.5 L'ensemble des coûts des occupations et manifestations autochtones**

Le prix à payer pour notre incapacité collective à régler pacifiquement et efficacement les questions relatives aux droits reconnus par traité et aux droits autochtones pourrait être très élevé. Les coûts les plus évidents sont le risque de violence et les frais associés aux opérations policières d'envergure.

Pourtant, le risque de violence et les coûts économiques immédiats ne sont pas les seules conséquences des occupations et manifestations autochtones. Les véritables coûts et effets doivent être évalués en fonction du contexte social, juridique, historique et économique dans son ensemble. Il est nécessaire de prendre en considération toutes ces dimensions pour se rendre compte que nous devons trouver une autre façon de régler les différends.

Une partie importante du présent rapport est consacrée à l'analyse des conséquences, aux plans social et juridique, de notre incapacité à nous attaquer aux causes fondamentales des occupations et manifestations autochtones. Cependant, une analyse exhaustive des coûts d'ensemble et des effets des occupations et des manifestations doit également tenir compte de l'impact de celles-ci sur les personnes et collectivités autant autochtones que non-Autochtones, sur la police ainsi que sur les gouvernements et les autres institutions.

### ***2.5.1 Effet sur les collectivités***

Souvent, les occupations et les manifestations sont accompagnées d'incidents non violents mais graves qui perturbent la vie et le quotidien d'un grand nombre de gens. Il peut notamment s'agir de l'érection de barrages routiers, de l'aménagement de contrôles policiers, d'interruptions de travail, de la perturbation des activités des entreprises locales et même de la fermeture d'écoles. Les résidants des régions d'Ipperwash, de Caledonia, d'Oka, de Burnt Church et même d'ailleurs ont tous été considérablement dérangés simplement parce qu'ils habitaient près du lieu où se déroulaient une occupation importante et les activités policières y relatives. Les collectivités autochtones aussi bien que non-Autochtones ont ressenti ces effets.

Il est difficile de quantifier, quoique essentiel de reconnaître, le sentiment général d'insécurité occasionné par les activités policières soutenues et les perturbations sociales et communautaires causées par les événements. Souvent, les routines bien établies sont considérablement perturbées et les attentes à l'égard de la vie communautaire sont frustrées.

Les sentiments de colère et de ressentiment que ces perturbations font naître ne peuvent être sous-estimés. Nombreux sont ceux qui se rappelleront les tensions causées par l'érection d'un barrage routier sur le pont Mercier au cours des affrontements qui ont eu lieu à Oka en 1990. La tension a dégénéré en violence lorsque les membres de la réserve de Kahnawake ont érigé un barrage sur le pont afin de témoigner leur appui aux manifestants d'Oka. Le barrage a de fait entraîné la fermeture du pont qu'empruntaient les automobilistes pour traverser le fleuve Saint-Laurent en direction de Montréal ou de la rive sud. La colère a monté, et de violents affrontements ont eu lieu entre des Autochtones et des non-Autochtones qui manifestaient sur le pont.

À Caledonia, des résidants locaux non-Autochtones ont affirmé qu'ils craignaient pour leur sécurité et pour celle de leur famille en raison des menaces de violence physique que des manifestants avaient proférées, des actes de vandalisme (par exemple, des manifestants avaient lancé des pierres sur des maisons) et de la présence des policiers, parfois en tenue antiémeute, dans les zones résidentielles. Ces résidants ont dit que les manifestants avaient entravé la jouissance paisible de leur domicile en emballant le moteur de leur voiture, en faisant jouer de la musique très fort, en chantant et en jouant du tambour, et ce, au milieu de la nuit. Ils ont en outre soutenu que, par suite du conflit, la valeur des immeubles du secteur avait diminué et qu'ils avaient eu des accès d'anxiété.

### *2.5.2 Effet sur les Premières nations et les peuples autochtones*

Les occupations et manifestations ont eu un profond effet sur les manifestants et sur les résidants de la communauté immédiate. Au cours de l'audition des témoins, nombreux sont ceux qui ont témoigné que l'expérience qu'ils avaient vécue à Ipperwash les avait profondément et longuement traumatisés. Certains témoins autochtones qui n'étaient pas sur les lieux au cours de l'occupation avaient également été bouleversés<sup>32</sup>.

Une occupation ou une manifestation longue ou particulièrement pénible peut également accabler une Première nation ou une collectivité autochtone du fait qu'elle préoccupe ses membres. Les gens peuvent porter toute leur attention sur l'occupation ou la manifestation, au détriment des autres aspects de leur vie, empêchant ainsi la collectivité de se concentrer sur des questions plus importantes.

De plus, on ne peut présumer que tous les Autochtones ou l'ensemble de la collectivité appuient chaque occupation ou manifestation. L'expérience, notamment celle d'Ipperwash, nous apprend que la question de l'opportunité ou de l'efficacité des occupations et des barrages suscite des opinions très divergentes entre les collectivités autochtones ou au sein d'une même collectivité.

Les collectivités autochtones peuvent être divisées sur un certain nombre de questions, y compris la légitimité de la position des manifestants, les tactiques employées par ceux-ci, le rôle des organisations politiques des Premières nations, des dirigeants élus et traditionnels, des aînés ou des mères de clans, la façon dont les manifestants s'organisent ou négocient ou influent sur le cours de la manifestation ou des négociations, la question de savoir s'il y a lieu de mettre fin à la manifestation et, le cas échéant, comment s'y prendre, ainsi que le rôle de la police et des tiers. Il peut par ailleurs y avoir consensus au sujet de la légitimité des droits revendiqués mais mésentente sur la question de savoir qui a le droit de faire valoir ces droits ou d'en jouir. Ainsi, les occupations et manifestations autochtones peuvent perturber les relations au sein d'une Première nation ou d'une collectivité autochtone.

Enfin, l'expérience nous a appris que les conflits et les différends peuvent considérablement éloigner les parties d'un objectif commun, celui d'établir des relations harmonieuses fondées sur la compréhension et la réconciliation. Les occupations et les manifestations ont souvent pour effet de favoriser l'expression de sentiments racistes ou de sentiments de haine autant chez les Autochtones que chez les non-Autochtones, et par le fait même de grandement nuire aux relations entre ces deux collectivités.

### *2.5.3 Effet sur la police*

Les occupations et manifestations autochtones peuvent avoir un impact important sur les services policiers et, souvent, nécessiter une intervention policière d'envergure risquant de coûter des millions de dollars. Par exemple, le coût des services policiers a été très élevé à Caledonia. Les journalistes ont affirmé que le gouvernement provincial avait versé plus de 20 millions de dollars à la Police provinciale de l'Ontario pour l'aider à payer les coûts élevés des services policiers liés aux affrontements de Caledonia; ils ont cité le commentaire suivant du commissaire actuel de la Police provinciale :

[...]les besoins en matière de services policiers y sont très importants. [...] Nous [la Police provinciale de l'Ontario] avons mobilisé des personnes provenant de chacun des détachements de la province, de chacun

des quartiers généraux principaux et de je ne sais où encore. Nous avons dû supporter des frais extraordinaire<sup>33</sup>.

En l'absence de nouvelles ressources ou de ressources uniquement destinées à aider à compenser les coûts des services policiers liés à une occupation, le budget de la police peut être considérablement grevé. Ce qui aura inévitablement pour effet de réduire ou de grever les ressources policières ailleurs.

En plus des coûts de base liés aux services policiers offerts à l'occasion d'occupations et de manifestations, il ne faut pas oublier les effets importants, pour ne pas dire incalculables, de celles-ci sur les agents de police sur le plan individuel. Plusieurs agents qui ont témoigné devant la Commission d'enquête ont parlé du stress et du traumatisme persistants résultant de leur expérience à Ipperwash.

#### ***2.5.4 Effet sur les relations entre la police et les collectivités***

Les occupations et manifestations autochtones peuvent également avoir un impact important sur la légitimité et la crédibilité de la police et sur ses relations avec les collectivités. Le rapport produit en 1997 par l'Independent Commission on Policing for Northern Ireland (le « rapport Patten ») traitait de l'effet de cette légitimité et de cette crédibilité sur la capacité de la police de fournir des services à la collectivité :

Au sein d'une démocratie, les services policiers doivent, pour être efficaces, être fondés sur le consentement de l'ensemble de la collectivité. Celle-ci reconnaît la légitimité du mandat des forces policières, confère aux agents de police le pouvoir de remplir leur rôle et les appuie activement<sup>34</sup>.

Les collectivités non-Autochtones de Caledonia et d'Ipperwash, et probablement celles d'ailleurs, avaient et continuent à avoir une forte perception d'injustice dans l'application de la règle de droit. La Commission d'enquête a entendu plusieurs témoignages de non-Autochtones qui croyaient que les gouvernements et la police soutenaient les manifestants. Une telle perception de manque d'équité de la part de la police peut entraîner une importante perte de crédibilité ou de légitimité de cette institution, qui ne pourrait justifier son autorité sans le respect et le consentement du public. Par exemple, plusieurs personnes qui ont participé à notre consultation des collectivités à Thedford, en juin 2006, croyaient qu'on appliquait « des critères ou des régimes juridiques différents à l'égard des Autochtones, et ont laissé entendre que ceux-ci devraient être arrêtés et poursuivis en justice

lorsqu'ils se livrent à des activités pour lesquelles un non-Autochtone serait mis en état d'arrestation »<sup>35</sup>. Un tel point de vue est important, étant donné que les collectivités non-Autochtones qui perçoivent que les lois ne sont pas appliquées uniformément à tous douteront de la capacité des forces de l'ordre à les protéger et à les traiter équitablement au regard de la loi.

Ce point de vue ne peut que susciter l'ironie chez les peuples autochtones, qui estiment généralement que, historiquement, la police a été un instrument servant à les opprimer plutôt qu'à les protéger. On a affirmé à maintes reprises devant la Commission d'enquête que les collectivités autochtones éprouvaient encore du ressentiment envers la police après les événements d'Ipperwash, d'Oka et du lac Gustafsen. On m'a dit que ces collectivités avaient une tout autre vision de la règle de droit et qu'elles estimaient souvent que la police faisait échouer leurs tentatives d'exercer les droits que les traités leur reconnaissaient depuis longtemps mais qui étaient rarement protégés.

Cette perception d'injustice, ainsi que son effet sur la crédibilité de la police, est particulièrement vive au sein des collectivités autochtones lorsque des commentaires racistes accompagnent les opérations policières, comme ce fut le cas à Ipperwash<sup>36</sup>. Ovide Mercredi, ancien grand chef de l'Assemblée des Premières nations, a expliqué leur effet au cours de son témoignage :

[C]ela n'aide aucunement à rétablir des relations normales entre la collectivité autochtone et la police. Bien au contraire. Cela a pour effet de creuser davantage le fossé entre eux. Cela nous rend davantage méfiants à l'égard de la police et du rôle que celle-ci est censée remplir. [...] Et cela vient confirmer ce que nous disons à propos de l'intrusion de la police dans nos vies<sup>37</sup>.

La confiance, la crédibilité et le consentement revêtent également une grande importance au regard de l'efficacité des interventions policières effectuées lors d'occupations et de manifestations.

### ***2.5.5 Effet sur les institutions publiques***

Les occupations et manifestations peuvent avoir une incidence sur d'autres institutions publiques autant que sur la police. Par exemple, l'inaptitude d'un gouvernement à empêcher une occupation autochtone ou à y mettre fin peut en outre avoir pour effet de diminuer la confiance du public envers les institutions gouvernementales. Les collectivités touchées par l'occupation peuvent avoir l'impression que le gouvernement réagit sans leur avoir donné l'occasion d'exprimer leurs points de vue ou décide de leur avenir sans les consulter.

Les occupations autochtones peuvent par ailleurs dominer l'ordre du jour des politiciens et de la fonction publique pendant de longues périodes. Par exemple, les dirigeants politiques et les dirigeants de la fonction publique et des forces policières de la province ont été préoccupés par les événements de Caledonia, ce qui leur laissait moins de temps à consacrer aux autres questions.

### **2.5.6 Perte économique et incertitude**

L'incapacité de régler les questions concernant les terres autochtones de manière pacifique et constructive entraîne une perte économique et crée de l'incertitude aux échelons provincial, régional et local.

J'ai déjà fait état des coûts des services policiers associés aux occupations et manifestations autochtones d'envergure. Bien qu'ils soient élevés, ces coûts ne sont pas les seuls, et peut-être même pas les coûts les plus élevés. Le gouvernement provincial a récemment estimé que, en date du 31 octobre 2006, l'occupation de Caledonia lui avait coûté 39,3 millions de dollars<sup>38</sup>.

Les événements d'Oka ont coûté encore plus cher. En tout, le gouvernement fédéral et celui du Québec ont dû débourser plus de 150 millions de dollars à l'égard de cette occupation<sup>39</sup>.

C'est probablement à l'échelon local que l'impact économique des revendications non réglées et des occupations et manifestations est le plus significatif. La municipalité de Lambton Shores a affirmé devant la Commission d'enquête que la revendication territoriale visant Ipperwash West et l'occupation du parc avaient eu un impact financier « dévastateur »<sup>40</sup>. La municipalité a mentionné que la valeur des propriétés avait diminué, que les revenus d'affaires (y compris les recettes touristiques) et les recettes fiscales de l'administration municipale avaient baissé, que des Autochtones et des non-Autochtones avaient perdu leur emploi et que de nombreux résidents avaient eu de la difficulté à obtenir un prêt hypothécaire et une assurance sur les biens.

À l'échelon provincial ou régional, les occupations et manifestations autochtones et l'incertitude continue associée aux terres, aux revendications découlant des traités et aux lieux d'inhumation ont un impact économique considérable. Les occupations et les manifestations et l'incertitude continue associée à la propriété, au contrôle et à l'utilisation des terres et des autres ressources ont retardé ou compromis le développement économique au titre de l'exploitation des ressources, de l'aménagement des terres, de la pêche, de la foresterie et du tourisme. Il est important de constater que les non-Autochtones ressentent tout autant que les Autochtones les effets des pertes au plan des perspectives de développement économique. Les deux exemples qui suivent font ressortir ce point.

Le premier exemple se rapporte à l'aménagement des terres de Seaton. Celles-ci représentent environ 1 270 hectares de terrains de propriété publique situés à Pickering. Le gouvernement provincial s'apprête à aménager ces terrains dans le cadre d'un échange de terrains avec un entrepreneur privé. Il est par ailleurs probable que plusieurs Premières nations se livraient à des activités de chasse, de cueillette et de pêche sur les terres de Seaton, et on sait que des sites patrimoniaux et des lieux d'inhumation autochtones s'y trouvent.

À l'été 2006, sept collectivités de Premières nations ont, en Ontario, présenté une demande de contrôle judiciaire contre le gouvernement provincial et d'autres organismes à l'égard du projet d'aménagement. Elles demandaient ainsi au tribunal d'annuler l'avis d'achèvement de l'évaluation environnementale de portée générale, évaluation qui avait été faite dans le cadre de l'aménagement des terrains. Cette procédure a eu pour effet de retarder les travaux d'aménagement et a créé, au plan juridique, une situation difficile qui pourrait ne pas être résolue avant plusieurs années.

Le second exemple est l'affrontement entre la Première nation Kit-chenuhmaykoosib Inninuwug (Première nation KI) et la société d'exploration minière Platinex, qui a eu lieu au lac Big Trout, dans le nord de l'Ontario, au début de 2006. Cet exemple illustre ce qui arrive lorsque le gouvernement provincial ne prend pas les devants en s'assurant que des consultations utiles d'une Première nation seront tenues avant que l'exploitation des ressources ne soit autorisée sur des terres traditionnelles autochtones.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario avait accordé à la société Platinex le droit d'effectuer du forage d'exploration afin de trouver du platine sur des terres traditionnelles de la Première nation KI qui étaient situées près de la réserve de cette dernière. Par suite d'un long différend entre la Première nation et Platinex, les deux parties ont intenté une action en justice l'une contre l'autre et présenté une demande d'injonction devant la Cour supérieure.

Le juge G. P. Smith a accordé à la Première nation KI l'injonction qu'elle demandait et ordonné à Platinex de mettre fin à son programme d'exploration au lac Big Trout. Dans ses motifs, le juge Smith a fait le commentaire suivant :

[C]e qui est regrettable dans le fait que la Couronne n'ait pu comprendre et honorer ses obligations, c'est notamment que cela laisse dans l'incertitude des sociétés industrielles telles que Platinex, qui souhaitent explorer et exploiter les nombreuses ressources se trouvant sur des terres traditionnelles autochtones<sup>41</sup>.

Il est important de noter que les conséquences économiques associées aux occasions retardées ou manquées sont ressenties autant par les Autochtones que

par les non-Autochtones. Lorsque des terres ou des ressources sont visées par des litiges relatifs aux droits autochtones ou par une occupation ou une manifestation autochtone, cela nuit au développement économique, et tout le monde en souffre.

### **2.5.7 Effet sur la règle de droit**

La « règle de droit » est une expression souvent employée lorsqu'une occupation ou une manifestation autochtone a lieu. Ce sont le plus souvent les gens qui s'opposent aux manifestants autochtones ou qui critiquent leur démarche qui l'utilisent, soutenant que ceux-ci se soustraient en quelque sorte aux lois ou que les lois qui s'appliquent à eux sont différentes des lois applicables aux non-Autochtones.

Je souhaite démontrer, dans le présent rapport, que la question des occupations et manifestations autochtones est beaucoup plus complexe, au plan juridique, que ce que bon nombre d'Ontariens non-Autochtones pensent probablement. Très souvent, une occupation a lieu parce qu'une Première nation ou une collectivité autochtone ne peut déterminer la légalité de sa revendication en suivant les procédures existantes. En d'autres termes, la question de savoir à qui appartiennent les terres occupées peut ne pas encore avoir été réglée. Les manifestants autochtones peuvent également faire valoir qu'ils ont « en apparence » le droit d'occuper la terre en question<sup>42</sup>. Dans d'autres cas, les lois protégeant le droit de manifester peuvent protéger les occupants.

Dans la décision qu'elle rendait en décembre 2006 dans l'affaire *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, la Cour d'appel de l'Ontario a traité de la question de la complexité de la « règle de droit » telle qu'elle s'applique aux occupations et manifestations autochtones. Le juge Laskin, s'exprimant au nom de la Cour, a déclaré ceci :

Tout au long de ses motifs, le juge saisi de la motion a souligné l'importance de la règle de droit et réitéré qu'il estimait que « la règle de droit n'est pas respectée à Caledonia » et que « la loi n'a pas été appliquée ». Comme nous l'avons indiqué dans nos motifs sur la requête en sursis, nul ne peut nier l'importance de la règle de droit au Canada. Le préambule de notre constitution indique que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la règle de droit. La Cour suprême du Canada a déclaré qu'il s'agissait d'une de nos valeurs constitutionnelles sous-jacentes.

Toutefois, la règle de droit comporte plusieurs aspects ou, comme l'affirmait la

Cour suprême du Canada, cette règle est « haute en couleur ». Un des aspects est certes celui sur lequel le juge saisi de la motion a mis l'accent : l'exercice par le tribunal de son pouvoir en matière d'outrage pour justifier sa compétence et, ultimement, pour faire respecter la règle de droit. Celle-ci commande que le système juridique veille à ce que les ordonnances judiciaires soient exécutées et à ce que la procédure judiciaire soit respectée.

D'autres aspects de la règle de droit sont également importants au regard du différend qui nous occupe. Ce sont notamment le respect des droits des minorités, la conciliation des intérêts des Autochtones et des non-Autochtones par voie de négociation, le respect des garanties procédurales accordées aux personnes poursuivies au criminel, le respect du pouvoir discrétionnaire de la Couronne et de la police, le respect du principe de la séparation des organes exécutif, législatif et judiciaire du gouvernement et le respect des droits de propriété de la Couronne<sup>43</sup>. [Citations omises]

### ***2.5.8 Effet sur les relations harmonieuses***

Lorsque les contacts avec les peuples autochtones prennent la forme d'affrontements et ont lieu d'un côté et de l'autre des barricades, le prix immédiat à payer est très élevé. Malheureusement, le risque est encore plus grand pour tous les Ontariens si les différends de longue date avec les peuples autochtones restent en suspens jusqu'à ce que ces derniers perdent contenance. L'absence de moyens efficaces et respectueux permettant de résoudre les différends avec les Autochtones ajoute au climat d'insécurité et d'incertitude en ce qui a trait aux terres disputées, ce qui porte atteinte au bien-être de toutes les personnes qui ont des intérêts dans la région en question et gâche les occasions qui pourraient s'offrir à elles. Cela signifie que tous les Ontariens continueront à ne pouvoir profiter d'occasions de travailler en collaboration avec les peuples autochtones aux fins de la préservation et de l'exploitation des ressources naturelles. Et, ce qui est peut-être encore plus grave, cela signifie que nous n'aurons pas réussi à établir et à entretenir avec les Autochtones des relations de confiance dont nous puissions être fiers et qui seraient profitables à tous les Ontariens.

## Notes

- 1 Chiefs of Ontario, observations présentées dans la deuxième partie de l'enquête, par. 107.
- 2 John Borrows, « Crown and Aboriginal Occupations of Land : A History & Comparison » (document de recherche de la Commission d'enquête), pp. 5 et 6.
- 3 Borrows, p. 24.
- 4 Borrows, p. 6.
- 5 Chiefs of Ontario, observations présentées dans la deuxième partie de l'enquête, par. 107 et 108.
- 6 Police provinciale de l'Ontario, observations présentées dans la deuxième partie de l'enquête, par. 199.
- 7 Commission des services de police de la nation Nishnawbe-Aski, « Confrontations over Resources Development » (projet de la Commission d'enquête), par. 30.
- 8 Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario » (document de recherche de la Commission d'enquête), p. 1.
- 9 Canada. Commission royale sur les Peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 2 : Une relation à redéfinir* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1996), p. 4.
- 10 Borrows, p. 34. Le professeur Borrows fait séchement remarquer que : « [c]ompte tenu de cet historique, il est extrêmement ironique que les barrages et occupations autochtones ont reçu énormément d'attention ces dernières années alors que, dans l'histoire canadienne, il y a eu beaucoup plus d'occupations de terres autochtones par des non-Autochtones. »
- 11 Borrows, p. 25.
- 12 Rima Wilkes, « First Nation Politics: Deprivation, Resources, and Participation in Collective Action », *Sociological Inquiry* (nov. 2004) : pp. 570 à 589.
- 13 Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce : Policing and Aboriginal Occupations and Protests » (document de recherche de la Commission d'enquête), p. 20.
- 14 *Ibid.*
- 15 Police provinciale de l'Ontario, « Aboriginal Initiatives — Building Respectful Relationships » (projet de la Commission d'enquête), annexe E. La politique de la Police provinciale de l'Ontario sur les services policiers relatifs aux occupations et manifestations autochtones, intitulée « Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents », définit de tels incidents comme suit : « [U]n incident faisant suite à un conflit qui peut découler de revendications fondées sur des droits autochtones ou des droits reconnus par traité, par ex. l'apparence de droit, une manifestation à l'appui d'une revendication territoriale, l'érection d'un barrage sur une voie de transport ou l'occupation d'édifices de l'administration locale ou d'une Première nation ou de locaux municipaux, provinciaux ou fédéraux. »
- 16 Clairmont et Potts, pp. 27 et 28.
- 17 Geoffrey York et Loreen Pindera, *People of the Pines* (Toronto : McArthur & Company, 1991), p. 405. Deux autres décès ont été associés aux événements d'Oka : deux ainés mohawks sont décédés par suite de troubles médicaux qui auraient été précipités par les expériences que ces hommes ont connues à Oka.
- 18 Clairmont et Potts, p. 18.
- 19 Borrows, p. 35.
- 20 Borrows, pp. 22 à 60. Voir de manière générale la liste des différends relatifs aux terres autochtones et aux traités, dressée par le professeur Borrows.

- 21 Santé Canada. « Indicateurs de santé comparables des Premières nations », janvier 2005, *Santé des Premières nations et des Inuits*, <[http://www.hc-sc.gc.ca/fnih-spni/pubs/gen/2005-01\\_health-sante\\_indicat/index\\_f.html](http://www.hc-sc.gc.ca/fnih-spni/pubs/gen/2005-01_health-sante_indicat/index_f.html)>.
- 22 Lovelace c. Ontario [2000] 1 R.C.S. 950, au par. 69.
- 23 Statistique Canada. 2005. « Services correctionnels pour adultes, 2003-2004 ». *Le Quotidien*, 16 décembre 2005, <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/051216/q051216b.htm>> (consulté en décembre 2006).
- 24 Jonathan Rudin, « Aboriginal Peoples and the Criminal Justice System » (document de recherche de la Commission d'enquête), p. 16.
- 25 Statistique Canada. 2006. « Les Autochtones comme victimes et auteurs de crimes, 2004 ». *Le Quotidien*, 6 juin 2006, <<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/060606/q060606b.htm>> (consulté en décembre 2006).
- 26 *Ibid.*
- 27 Michael Coyle, « Results of Fact-Finding on Situation at Caledonia », 7 avril 2006 (déposé auprès de la Commission d'enquête). Cet historique est en grande partie fondé sur un rapport produit par le professeur Coyle, un enquêteur indépendant chargé par le gouvernement fédéral d'établir un rapport sur les événements de Caledonia.
- 28 *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, [2006] O.J. n° 4790, Cour d'appel de l'Ontario, jugement rendu le 14 décembre 2006 [*Henco Industries*].
- 29 Voir, de manière générale, <<http://www.aledoniawakeupcall.com>> (consulté le 14 septembre 2006).
- 30 McGuinty, Dalton (premier ministre, ministre de la Recherche et de l'Innovation). « Oral Questions », En Ontario, Assemblée législative, *Legislative Debates (Hansard)*, 38<sup>e</sup> Parl., 2<sup>e</sup> Sess. (19 avril 2006). <[http://www.ontla.on.ca/hansard/house\\_debates/38\\_parl/Session2/L062.htm#P474\\_95201](http://www.ontla.on.ca/hansard/house_debates/38_parl/Session2/L062.htm#P474_95201)>.
- 31 Le professeur Don Clairmont et l'inspecteur de la GRC à la retraite Jim Potts ont apporté une contribution importante à cette analyse.
- 32 Borrows, p. 58. Dans le document qu'il a produit pour la Commission d'enquête, le professeur Borrows a traité de l'effet d'un traumatisme sur les peuples autochtones. Citant les travaux du Dr Judith Herman, professeure clinique de psychiatrie à la Harvard Medical School, le professeur Borrows a traité de l'impact que le déni — depuis des générations — de l'expérience et des droits des peuples autochtones pouvait avoir sur les occupations et manifestations contemporaines. Il a fait remarquer que « l'histoire officielle du Canada ne fait guère état des expériences traumatisantes vécues par les peuples autochtones et du fait que celles-ci continuent à hanter les générations actuelles. »
- 33 Daniel Nolan, « OPP to get \$20m for policing in Caledonia », *Hamilton Spectator*, 4 janvier 2007.
- 34 Independent Commission on Policing for Northern Ireland, le très honorable C. Patten, président, *A New Beginning : Policing in Northern Ireland* (London : 1999), p. 22.
- 35 Consultation communautaire tenue au stade de Thedford le 21 juin 2006 (activité de la Commission d'enquête).
- 36 Pour une analyse exhaustive de cette question, voir le volume 1 du présent rapport, *Enquête et conclusions*.
- 37 Témoignage d'Ovide Mercredi, 1<sup>er</sup> avril 2005, p. 97 de la transcription.
- 38 Ontario Secretariat for Aboriginal Affairs, « Six Nations (Caledonia) Costs to Date » <[http://www.aboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/news/news\\_061102.html](http://www.aboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/news/news_061102.html)> (consulté en décembre 2006). Ces coûts sont notamment le prix d'achat de la propriété Douglas Creek Estates, les frais des services policiers et le coût d'acquisition des intérêts des autres entrepreneurs sur les terrains. Il convient de noter que ces chiffres représentent uniquement les coûts subis par le gouvernement provincial.
- 39 York et Pindera, p. 405. Veuillez noter que ces coûts ont été calculés en 1990-1991.

- 40 Observations présentées par la municipalité de Lambton Shores dans la deuxième partie de l'enquête, p. 26.
- 41 *Platinex v. Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation, et al.* Jugement rendu le 25 juillet 2006, (non encore publié), aux par. 96 et 97.
- 42 Il s'agit d'une défense juridique que peut présenter à l'encontre d'une accusation criminelle d'entrée sans autorisation la personne qui croyait raisonnablement avoir sur les terres un droit ou un intérêt l'autorisant à accomplir l'acte sur lequel repose la plainte.
- 43 *Henco Industries*, aux par. 140 à 142.



---

## RAPPORTS FONDÉS SUR LES TRAITÉS EN ONTARIO

Les événements qui ont mené à la mort de Dudley George faisaient suite à un différend de longue date portant sur les droits issus de traités et les droits ancestraux. Les Autochtones occupent des terres et érigent des barrages sur les voies de transport lorsque les membres de leur collectivité croient que les gouvernements ne respectent pas ces droits et qu'ils ne disposent d'aucun moyen politique ou juridique d'obtenir réparation. Ces événements résultent habituellement du refus de longue date des gouvernements de respecter les droits revendiqués ou d'accorder une réparation adéquate ainsi que d'un profond sentiment croissant de frustration au sein de la collectivité autochtone.

Pour saisir l'essence des droits issus de traités et des droits ancestraux, il est nécessaire de préciser le contexte historique et juridique. Pour améliorer leurs rapports avec les peuples autochtones, les gouvernements et les citoyens doivent reconnaître que ce sont les traités qui ont été conclus avec les Autochtones qui ont permis aux non-Autochtones de s'établir en Ontario et de jouir de ses ressources. Presque toutes les terres et eaux intérieures de la province sont visées par des traités que les Premières nations ont conclus avec les gouvernements britannique et canadien. Depuis la fin du 18<sup>e</sup> siècle et jusqu'à la troisième décennie du 20<sup>e</sup> siècle, c'est en concluant des traités que les Algonquins, les Ojibwés (ou Chippewas, comme les Britanniques les appelaient), les Odawas et les Cris, ainsi que les Haudenosaunee (la Confédération iroquoise des Six Nations), et les gouvernements — d'abord celui de la Grande-Bretagne puis celui du Canada — ont convenu de régir leurs rapports et de fixer les modalités du partage des terres et des ressources. Contrairement à ce que certains pensent, ces traités ne sont pas des reliques d'un passé lointain. Ils constituent des accords évolutifs, et les engagements sur lesquels ils sont fondés ont encore aujourd'hui plein effet juridique au Canada.

Le processus de conclusion des traités semblait garantir que les rapports entre les parties seraient fondés sur un respect mutuel et des intérêts communs. Cependant, une fois que les colons eurent surpassé les Autochtones en nombre et que l'aide militaire des nations indiennes ne fut plus nécessaire pour défendre la colonie, les non-Autochtones ont cessé de respecter les traités et ont adopté des politiques de domination et d'assimilation. Pendant plus d'un siècle, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne se sont pas acquittés des obligations que les traités leur imposaient ou ont interprété les traités comme bon leur semblait, tandis que les signataires autochtones ne disposaient d'aucun

moyen politique ou juridique de faire valoir les droits que les traités leur reconnaissaient. La situation des Chippewas de la Première nation de Kettle et Stony Point permet de comprendre la frustration et la colère que peut susciter l'omission du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial de prendre leurs obligations au sérieux. Elle démontre également que l'omission d'informer les résidents ontariens des relations conventionnelles qui constituent le fondement de leur province risque d'entretenir la confusion et d'engendrer de nouveaux conflits. L'expérience d'Ipperwash nous aura appris que tous les Ontariens, Autochtones et non-Autochtones, sont des peuples visés par les traités.

La province ou le territoire canadien qui compte le plus grand nombre d'Autochtones est l'Ontario. Mais celle-ci est également la province dans laquelle le gouvernement fédéral est le moins actif en ce qui concerne les affaires autochtones, même s'il est la Couronne dans tous les traités concernant l'Ontario et s'il a le pouvoir exclusif de légiférer sur les « Indiens, et les terres réservées aux Indiens ».

Depuis plus de 30 ans, le Canada cherche à instaurer une réforme des lois et des politiques touchant les peuples autochtones et visant à respecter leurs droits distincts et à améliorer leur sécurité et leurs perspectives économiques. Bien que le processus de réforme n'ait pas produit de résolution constitutionnelle globale au sujet des questions autochtones, il a néanmoins mené à la reconnaissance, dans la Constitution du Canada, des droits ancestraux et des droits issus de traités et à une définition de ces droits par les tribunaux. Ces développements permettent aujourd'hui de comprendre ce qui peut et devrait être fait en Ontario pour renouveler et concrétiser les rapports découlant des traités, pour reconnaître les droits de tous les peuples autochtones de la province et pour faire en sorte que ceux-ci participent de manière significative à la gestion des ressources de l'Ontario et profitent des avantages que celles-ci procurent.

Il y a trois questions à l'égard desquelles une réforme des relations autochtones s'impose de manière plus impérieuse si on veut éviter des incidents du genre de celui qui est survenu à Ipperwash. La première concerne les différends portant sur les droits issus de traités concernant les terres et les eaux. Je crois que les Ontariens peuvent raisonnablement s'attendre à voir d'autres incidents tels que ceux d'Ipperwash et de Caledonia, à moins qu'une approche juste et expéditive et jouissant d'un bon soutien ne soit adoptée conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial.

La deuxième question a trait à la réglementation et au développement des ressources naturelles sur les terres et dans les eaux traditionnelles autochtones. Pour que les conflits puissent à l'avenir être évités, la gestion provinciale des ressources

naturelles doit davantage tenir compte des droits et intérêts des peuples autochtones. Je crois qu'il existe des moyens de partager et de cogérer les ressources naturelles tout en respectant les droits ancestraux et les droits issus de traités et en promouvant les intérêts des Premières nations et de l'ensemble de la population de l'Ontario.

La troisième question concerne la protection et le respect du patrimoine autochtone et des lieux d'inhumation et autres lieux sacrés autochtones. La Commission d'enquête a entendu des témoignages selon lesquels le manque de respect manifesté à l'égard d'un lieu d'inhumation était une des raisons pour lesquelles les Autochtones avaient occupé le parc provincial Ipperwash.

Dans les chapitres qui suivent, je proposerai des réformes juridiques, stratégiques et institutionnelles à l'égard de ces trois questions, en matière d'éducation et en ce qui concerne le leadership et la capacité de la province. Je pourrais très largement discuter de la question des droits issus de traités et des droits ancestraux. J'ai uniquement formulé des recommandations que j'estimais essentielles quant aux moyens de prévenir des événements dramatiques à l'avenir et d'établir de meilleurs rapports avec les peuples autochtones de notre province. Je crois qu'il est primordial de prendre ces mesures afin de former, avec les peuples autochtones de l'Ontario, un partenariat respectable et efficace qui soit fondé sur nos plus belles réalisations communes antérieures et qui favorise les plus belles réalisations que l'avenir puisse nous réservé.

### **3.1 Les leçons à tirer d'Ipperwash**

Le premier volume du présent rapport comporte un historique détaillé des réserves de Stoney Point et de Kettle Point. Dans le présent volume, je dégagerai les leçons à tirer de cet historique – soit des leçons qui font ressortir la nécessité d'adopter une nouvelle façon de voir nos rapports avec les Autochtones de l'Ontario.

À certains égards, l'histoire de la Première nation de Kettle et Stony Point est unique, mais elle est principalement caractérisée par des expériences communes en Ontario. Il y a bien eu certains accomplissements et accords communs, mais l'histoire est surtout marquée par des modifications et des renversements de politique, par des promesses non tenues par les gouvernements britannique, canadien et ontarien et par le stress, la déception et la frustration ressentis par les membres des Premières nations. La tragédie d'Ipperwash pourrait permettre à l'Ontario d'en apprendre beaucoup sur ce qu'il faudrait faire pour établir des relations fondées sur le respect et mutuellement avantageuses avec les peuples autochtones de la province.

### ***3.1.1 L'importance de la Proclamation royale et du traité de Niagara***

La *Proclamation royale* de 1763 comportait l'engagement fondamental de traiter les Premières nations respectueusement et équitablement. Le gouvernement britannique s'y engageait à veiller à ce que les colons n'empiètent pas sur les terres autochtones. Les colons pouvaient s'établir uniquement sur des terres qu'une nation indienne avait cédées à la Couronne. Un an plus tard, lorsque Sir William Johnson est venu à Niagara Falls pour expliquer la *Proclamation royale* à 1 500 chefs et guerriers anishnabeks, il a confirmé l'alliance avec les Anishnabeks (par le traité de Niagara) en leur offrant deux magnifiques ceintures wampums, lesquelles consacraient les promesses figurant dans la proclamation.

Comme je l'expliquais plus en détail dans la première partie du présent rapport, le traité de Niagara a été conclu conformément au protocole autochtone, lequel prévoyait notamment des allocutions et la remise de ceintures wampums. Les Britanniques, par l'intermédiaire de leur représentant Sir William Johnson, ont donné aux Anishnabeks deux ceintures wampums, soit la « Great Covenant Chain Belt » et la « Twenty-four Nations Belt ». En remettant la première de ces ceintures, les Britanniques promettaient que les Anishnabeks ne s'appauvriraient pas et que leurs terres ne leur seraient pas confisquées. Les Anishnabeks s'engageaient en retour à être loyaux envers le roi et à l'appuyer autant en temps de paix qu'en temps de guerre.

La seconde ceinture, que les Anishnabeks avaient également acceptée, comportait 24 personnages qui représentaient les nations anishnabeks tirant un vaisseau britannique chargé de cadeaux à partir du vieux continent pour l'ancrer en Amérique du Nord. En donnant cette ceinture, les Britanniques s'engageaient à toujours procurer les nécessités de l'existence aux Anishnabeks s'ils devaient se trouver dans le besoin.

La *Proclamation royale* et le traité de Niagara ne sont pas des reliques désuètes. La *Proclamation* fait encore partie aujourd'hui de la loi constitutionnelle du Canada. En 1982, elle a été incorporée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'article 25 de la *Charte* indique que les droits et libertés reconnus par la *Proclamation* ont préséance sur les autres droits et libertés protégés par la *Charte*. Les promesses de protéger les peuples autochtones et de leur fournir des moyens de subsistance au besoin qui ont été faites à Niagara constituent encore le fondement de la relation respectable et avantageuse que nous devrions tenter d'entretenir avec les peuples autochtones.

### ***3.1.2 Le traité visant la parcelle Huron***

L'Ontario était la première partie du Canada dans laquelle le gouvernement britannique (et, par la suite, le gouvernement canadien) avait systématiquement suivi

la règle, énoncée dans la *Proclamation royale*, selon laquelle l'établissement sur des terres indiennes était permis uniquement si ces terres avaient été cédées ou vendues à la Couronne. Le respect de cette règle était assurément un moyen efficace d'acquérir pacifiquement des terres appartenant aux Premières nations. De fait, les parties qui avaient conclu des ententes prévoyant la cession de terres indiennes avaient toutes deux intérêt à éviter la guerre et à entretenir des relations pacifiques. Toutefois, au-delà de cet intérêt commun, les autres intérêts des parties divergeaient considérablement, tout comme leur interprétation de ces ententes.

Plusieurs nations indiennes des Grands Lacs ont aidé les Britanniques à combattre les Américains au cours de la guerre de 1812. Après la guerre, les Britanniques étaient préoccupés par le fait que la région située au nord du lac Érié et au sud du lac Huron était vulnérable aux attaques des Américains. Ils voulaient donc que des colons s'établissent dans cette région, qui correspond aujourd'hui au sud-ouest de l'Ontario. De plus en plus de traités ont été conclus après la guerre de 1812, dans le but d'accommoder les nouveaux colons qui s'installaient dans cette région, notamment le traité visant la parcelle Huron, conclu en 1827, qui a entraîné la constitution des réserves de Kettle Point et de Stoney Point.

Le traité de 1827 ressemblait à d'autres traités prévoyant la cession de terres qui avaient été conclus avec les Premières nations à la fin du 18<sup>e</sup> siècle et au début du 19<sup>e</sup> siècle dans les régions sud et est de ce qui constitue aujourd'hui l'Ontario<sup>1</sup>. Essentiellement, les Britanniques assimilaient ces traités à des opérations foncières permettant, à un coût minime, d'annuler le titre ancestral sur les terres nécessaires à l'établissement de nouveaux colons. Les Indiens étaient alors confinés dans de petites réserves. Cependant, selon la vision du monde des peuples autochtones, les terres ne sont pas des biens commerciaux susceptibles d'être achetés et vendus. Les Autochtones savaient que l'arrivée d'un grand nombre de colons-agriculteurs était imminente, et ils voulaient obtenir les meilleures conditions possible à l'égard de leurs terres. En échange des biens et de l'argent leur permettant de profiter du nouvel essor économique de la région, les Autochtones étaient disposés à partager la plupart de leurs terres ancestrales avec les nouveaux arrivants, pourvu qu'ils puissent conserver, pour leur usage exclusif, un certain nombre de terres de réserve.

Le compte rendu détaillé des négociations qui ont mené à la conclusion du traité sur la parcelle Huron Tract, qui figure dans le premier volume du présent rapport, fait ressortir que le gouvernement britannique a imposé un marché désavantageux aux chefs et dirigeants chippewas. Les Premières nations ont en définitive cédé beaucoup plus de terres que ce qu'ils avaient prévu au départ, et moyennant une indemnité nettement inférieure à ce que leurs membres espéraient obtenir. En contrepartie de la cession de deux millions d'acres de terre, les

Premières nations conservaient, pour leur usage et occupation exclusifs, quatre réserves, lesquelles représentaient moins d'un pour cent de leurs terres. Plutôt que de recevoir une indemnité en argent, les Premières nations ont dû se contenter d'une prestation de biens équivalant à la moitié de l'indemnité. Le traité prévoyait une réduction des paiements en cas de diminution de la population admissible, mais pas une augmentation des paiements en cas d'augmentation de la population. Les Chippewas avaient exigé qu'on leur fournisse les services d'un maréchal-ferrant et d'un instructeur d'agriculture, mais l'obligation de fournir ces services n'avait pas été consignée dans le traité.

Il est évident, à la lecture du traité sur la parcelle Huron, que le gouvernement colonisateur ne s'était pas engagé, au moment des négociations, à entretenir des relations durables avec les Chippewas. On ne considérait pas que les petites réserves à l'usage exclusif des Premières nations permettent aux collectivités autochtones d'acquérir leur autonomie et de se développer. On s'attendait à ce que la population autochtone diminue et, éventuellement, disparaisse. Le traité ne prévoyait pas la participation des Autochtones à l'essor économique résultant de l'arrivée de nombreux colons. Les modalités de ce traité, et de nombreux autres traités semblables, sont à la source de la déception et du mécontentement éprouvés par plusieurs générations successives de Premières nations en Ontario.

### ***3.1.3 Contrôle et diminution des réserves de Kettle Point et de Stoney Point***

Au début du 19<sup>e</sup> siècle, une fois assurée la paix avec les États-Unis et commencée l'arrivée des colons en Amérique du Nord britannique, la politique étatique canadienne concernant les peuples autochtones a été caractérisée par l'abandon des alliances et des engagements de respect mutuel et leur remplacement par le contrôle et l'assimilation. On a continué à recourir à la conclusion de traités avec les Premières nations pour acquérir des terres aux fins de l'établissement de colons et pour donner suite aux projets économiques de ces derniers, mais l'objectif de l'État colonisateur était dorénavant non seulement d'acquérir le titre des terres autochtones, mais également d'exercer un contrôle sur les sociétés des Premières nations sur leurs terres de réserve et d'assurer leur assimilation à la société européenne dominante. Cette politique, bien qu'elle ait été rejetée par les peuples autochtones, a été appliquée partout au Canada pendant près d'un siècle et demi, soit jusqu'à la fin des années 1960<sup>2</sup>.

Ce changement de politique a eu des conséquences désastreuses pour les collectivités des réserves de Kettle Point et de Stoney Point, ainsi que pour d'autres Premières nations de la province. La politique d'émancipation, telle qu'elle avait été incorporée dans la *Loi sur les Indiens*<sup>3</sup>, exigeait que les Indiens qui avaient

acquis une certaine instruction ou obtenu un titre professionnel (tels que les médecins ou les avocats) renoncent à leur statut d'Indien et quittent la réserve. Cela signifiait que les membres des collectivités de Kettle Point et de Stony Point devaient choisir entre se joindre à la société dominante prospère qui se développait autour des réserves et maintenir leurs liens avec la société avec laquelle ils s'identifiaient tant. Les Indiennes qui épousaient des hommes qui n'étaient pas inscrits comme membres de leur bande perdaient également leur statut. La création d'une catégorie de personnes « sans statut » a causé des tensions au sein des collectivités vivant sur des réserves et a désuni de nombreuses familles.

Sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement fédéral et ses agents autochtones locaux exerçaient également un contrôle étroit sur la gouvernance des Premières nations, ayant notamment le pouvoir de définir la structure des collectivités autochtones et l'adhésion à celles-ci. Ce pouvoir minait considérablement l'autonomie du peuple de Kettle et Stony Point. Le ministère britannique des Affaires indiennes s'occupait de la gestion des collectivités dont les chefs avaient signé le traité sur la parcelle Huron comme si celles-ci constituaient une grande bande unique. Après la Confédération, le peuple de Kettle et Stony Point a pendant plusieurs décennies exhorté le gouvernement à le considérer comme une bande distincte de la bande beaucoup plus importante vivant dans la réserve de Sarnia. Ce n'est qu'en 1919, lorsque le ministère des Affaires indiennes a conclu que la séparation faciliterait l'obtention de terres en vue de l'expansion de la ville de Sarnia, que les Autochtones vivant dans les réserves de Kettle Point et de Stony Point ont été reconnus comme une bande distincte (sub-séquemment appelée Première nation de Kettle et Stony Point).

À partir de 1912, on a exercé des pressions sur les collectivités de Kettle Point et de Stony Point afin de les inciter à céder certaines de leurs terres de réserve à la Couronne. Ces pressions découlaient de l'intérêt de la collectivité avoisinante pour les plages sablonneuses qui se trouvaient dans la réserve et qui offraient des possibilités aux plans commercial et récréatif. En 1927, une partie de la rive de Kettle Point a été cédée et, l'année suivante, toute la rive de Stony Point a été cédée. Les détails de ces cessions de terres figurent dans le premier volume du présent rapport.

Ces diminutions des terres de réserve de Kettle Point et de Stony Point étaient typiques de l'approche adoptée par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, laquelle subordonnait les intérêts économiques des peuples autochtones à ceux de la collectivité non autochtone. Les représentants de la Couronne fédérale avaient autorisé puis organisé la vente des terres de réserve à des promoteurs du secteur privé, à des prix extrêmement bas. Les promoteurs avaient ensuite vendu ces terres en réalisant un profit considérable. Pour ce qui

est de la rive de Stoney Point, elle avait été vendue en 1936 à la province d'Ontario, qui souhaitait constituer le parc provincial Ipperwash. La province a payé près de trois fois le montant que la bande avait obtenu. Dans le cadre de ces opérations, la Couronne fédérale avait manifesté peu d'intérêt à l'égard du potentiel économique que les terres représentaient pour les peuples autochtones, à une époque où ceux-ci connaissaient peu leurs droits ancestraux et où la *Loi sur les Indiens* les empêchait d'obtenir des conseils juridiques indépendants<sup>4</sup>.

Il est important de ne pas oublier le contexte constitutionnel et juridique dans lequel la vente de terres autochtones a eu lieu. Aux termes de la *Proclamation royale* de 1763, une Première nation ne peut vendre ses terres directement à des particuliers. Seule la Couronne (c'est-à-dire, après la Confédération, le gouvernement canadien) peut procéder à la vente de terres indiennes. La Couronne a l'obligation, à titre de compensation pour avoir nié le droit du peuple autochtone de vendre des terres directement, d'agir honorablement en effectuant de telles opérations foncières et de veiller aux intérêts des Autochtones. Cette obligation est ce qu'on appelle en droit le devoir fiducial de la Couronne. Si on examine les circonstances des cessions de terres effectuées en 1927 et en 1928 à Kettle Point et à Stoney Point, il est difficile de trouver quoi que ce soit d'honorables dans la façon dont la vente a été effectuée ou de conclure que le maigre profit réalisé par les membres de la Première nation par suite de la vente de ces terres tant convoitées servait les intérêts de ces derniers.

Le défaut de la Couronne de traiter honorablement la Première nation de Kettle et Stony Point ne constituait pas un incident isolé. Dans la décision qu'elle a rendue en 1984 dans l'affaire *Guerin*<sup>5</sup>, la Cour suprême a dû rappeler à la Couronne son obligation fiduciale à l'égard des terres autochtones. Malgré ce rappel servi par la Cour suprême, le présumé manquement de la Couronne à son obligation fiduciale demeure un élément essentiel en ce qui concerne de nombreuses revendications territoriales non réglées en Ontario.

Dans les années 1990, la Première nation des Chippewas de Kettle et Stony Point a enfin été en mesure de contester devant les tribunaux la validité de la cession de terres effectuée en 1927. Bien que les tribunaux aient conclu que la cession des terres était juridiquement valable, les juges ont déclaré qu'ils étaient troublés par le fait que les opérations laissaient « un arrière-goût d'échec moral »<sup>6</sup>. La Cour d'appel de l'Ontario a donné à entendre que les « transactions viciées » offrirait à la bande des raisons d'intenter contre le Canada une action fondée sur le manquement à un devoir fiducial<sup>7</sup>. En 1997, la Commission des revendications des Indiens, l'organisme fédéral qui s'occupe des revendications particulières, a conclu que la Couronne, en permettant « une transaction abusive », avait manqué à son obligation fiduciale. Les tentatives en vue du règlement

des revendications découlant de la cession de 1927 se poursuivent par voie de médiation.

### ***3.1.4 Défaut de protéger les cimetières***

Peu après la constitution du parc provincial Ipperwash, le conseil de bande a adopté une résolution dans laquelle il exhortait le ministère fédéral des Affaires indiennes de demander à l'Ontario de conserver et de protéger son ancien lieu d'inhumation se trouvant dans le parc. Rien n'avait encore été fait à l'été 1995, et c'est alors que Dudley George et d'autres Autochtones ont menacé d'occuper le parc. Le gouvernement fédéral n'a jamais exercé de pression sur le gouvernement provincial, et les autorités provinciales n'ont jamais été convaincues de l'existence du cimetière, même si des archéologues avaient exprimé l'opinion que les restes humains trouvés dans le parc étaient probablement autochtones.

Je m'étonne de ce que les autorités provinciales qui se sont occupées de cette question pendant de nombreuses années n'aient aucunement tenu compte de la connaissance que les Chippewas avaient de leur propre histoire. Le document de recherche de la professeure Darlene Johnston indiquait clairement que ce manque de respect envers les lieux sacrés des peuples autochtones remonte au début du régime colonial<sup>8</sup>. Au 17<sup>e</sup> et au 18<sup>e</sup> siècles, ce manque de respect était attribuable au fait que les chrétiens rejetaient les croyances spirituelles des peuples autochtones. La profanation des lieux sacrés autochtones par les chrétiens a été tellement destructrice que le peuple anishnabek « ne voulait plus révéler aux nouveaux arrivants l'emplacement de ses lieux sacrés<sup>9</sup> ». Les quelques fois que le peuple anishnabek a indiqué l'emplacement de ses lieux sacrés aux représentants du gouvernement, comme il l'a fait à l'égard du parc provincial Ipperwash, ces derniers ne l'ont pas pris au sérieux.

La profanation d'un autre cimetière, celui de la réserve de Stoney Point, que l'armée canadienne s'est approprié en 1942, ne résultait pas du refus de reconnaître que les Autochtones connaissaient l'emplacement de leurs lieux d'inhumation. Cet endroit, où se trouvaient des pierres tombales, était indubitablement un cimetière. Il était (et est toujours) situé près du centre de l'ancienne réserve de Stoney Point, et était encore utilisé par la collectivité. Après que l'armée se fut appropriée la réserve et eut créé le Camp Ipperwash, presque toutes les pierres tombales ont été renversées, et certaines ont été endommagées par des tirs. L'armée n'a rien fait pour entretenir le terrain du cimetière. Les mauvaises herbes ont envahi le terrain, et on a laissé la clôture s'effondrer.

Il m'est difficile d'imaginer que des membres de l'Armée canadienne auraient manifesté un tel manque de respect à l'égard d'un cimetière non autochtone. La

douleur causée par cette profanation est encore profondément ressentie. Joan Holmes, notre témoin expert en ethnohistoire autochtone et en matière de droits ancestraux, a déclaré devant la Commission d'enquête que, aux yeux des Autochtones, la profanation des cimetières « symbolisait la perte du territoire ancestral et leur incapacité à préserver leur patrimoine culturel ».

### ***3.1.5 L'appropriation de la réserve de Stoney Point et l'omission de la rendre***

L'appropriation de la réserve de Stoney Point par le gouvernement canadien en 1942 constituait un précédent dans l'histoire canadienne. C'était la première — et la dernière — fois qu'une réserve entière, qui avait été affectée à l'usage exclusif d'une Première nation par traité, était tout simplement soutirée à celle-ci. Cette appropriation allait à l'encontre des souhaits clairement exprimés par la Première nation des Chippewas de Kettle et Stony Point. Elle allait à l'encontre des promesses contenues dans le traité et des procédures et principes que la Couronne était tenue de respecter dans le cadre des opérations visant des terres autochtones. L'appropriation correspondait à un exercice de pouvoirs d'urgence en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre*<sup>10</sup>, ces pouvoirs ayant été interprétés de manière à permettre au gouvernement de déroger aux droits que le traité accordait à la Première nation des Chippewas de Kettle et Stony Point.

Ce qui me semble si dérangeant, lorsque j'examine la preuve relative à cette appropriation, c'est le contraste criant entre la facilité avec laquelle les membres des Premières nations ont fait preuve de loyauté envers le gouvernement canadien et lui ont accordé sa confiance et l'aisance avec laquelle celui-ci a trahi cette confiance. Au moment de l'appropriation, de nombreux membres de la Première nation de Kettle et Stony Point étaient à l'étranger, où ils étaient au service des forces armées. Les pétitions et lettres de protestation rédigées à l'époque par la Première nation renouvelaient sans cesse l'engagement envers l'effort de guerre et réitéraient la raison pour laquelle ses membres s'étaient enrôlés, soit pour protéger leur foyer et leur patrie. Elles exhortaient le gouvernement à trouver, aux fins de formation militaire, d'autres terres dans la région. Selon la preuve, le ministère fédéral des Affaires indiennes estimait que l'appropriation de la réserve de Stoney Point par l'armée et le déplacement des familles résidentes à Kettle Point présentaient des avantages. En entassant plus de gens dans la réserve de Kettle Point, on trouvait « l'occasion parfaite » d'expulser des « Blanches » (terme qu'on employait pour désigner les Autochtones qui avaient perdu leur statut d'Indien) de cette réserve.

Lorsqu'elle a écrit une lettre dont j'ai cité un extrait dans le premier volume,

feu M<sup>me</sup> Beattie Greenbird était une aînée résidant à Stoney Point. Ce touchant extrait mérite d'être reproduit de nouveau, étant donné qu'il exprime très clairement combien son peuple se sent trahi :

Il existe des lois pour protéger les animaux contre les mauvais traitements. Il n'existe aucune loi pour nous protéger, nous les Indiens, de sorte que nous appartenons à une catégorie bien inférieure aux animaux.

Lorsqu'il s'est approprié la réserve de la Première nation des Chippewas de Kettle et Stony Point en 1942, le ministère de la Défense nationale a promis qu'il la lui rendrait après la guerre si la réserve n'était plus requise à des fins militaires. Aujourd'hui, plus de 60 ans après la fin de la guerre, le Camp Ipperwash ne lui a toujours pas officiellement été rendu.

Trois générations de membres de la Première nation des Chippewas de Kettle et Stony Point ont témoigné devant la Commission d'enquête. Leur témoignage démontre à quel point l'appropriation de leur réserve a eu des effets dévastateurs sur la collectivité. Avant de perdre leurs terres, les résidants faisaient partie d'une collectivité autonome. La collectivité était pour l'essentiel régie par le consensus, et ses membres avaient un profond attachement spirituel à leurs terres. Le déménagement forcé dans la réserve de Kettle Point a accablé ces Autochtones, autant au plan émotionnel qu'au plan matériel. On les a expulsés du territoire qu'ils chérissaient et qui était étroitement lié à leur sentiment d'identité. Il ne leur était plus possible, sur les minuscules lots de Kettle Point, d'être autonomes. Cette appropriation, ainsi que le découragement et les pertes matérielles qui en ont résulté, a causé de fortes tensions entre les habitants de Kettle Point et ceux de Stoney Point, de même qu'au sein de la collectivité de la Première nation de Kettle et Stony Point. Ces tensions ont atteint leur paroxysme lorsqu'un groupe de personnes, dont Dudley George, a décidé d'occuper la base militaire. Par suite de ces tensions, la Première nation de Kettle et Stony Point a éprouvé de la difficulté à créer un front commun aux fins de la négociation en vue de récupérer la réserve de Stoney Point.

### **3.2 Relations fondées sur des traités en Ontario : une histoire de promesses rompues**

#### *3.2.1 L'Ontario compte la plus grande population autochtone au Canada*

Comme je l'ai déjà mentionné, parmi les provinces et territoires du Canada, c'est l'Ontario qui compte le plus grand nombre d'Autochtones<sup>11</sup>. Le recensement

de 2001 indique que 188 315 résidants de l'Ontario se déclaraient Autochtones<sup>12</sup>. La population autochtone représente 1,7 % de la population de la province. Les Autochtones représentent un pourcentage plus élevé de la population dans les territoires du Nord et dans les provinces situées à l'ouest de l'Ontario, mais c'est en Ontario que le nombre total d'Autochtones est le plus élevé.

Malgré ces chiffres, et malgré le fait que les Autochtones aient joué un rôle essentiel en ce qui concerne le développement de l'Ontario, le gouvernement et le public n'ont pas su, presque tout au long de l'histoire de la province, reconnaître comme il se doit l'Ontario autochtone. C'est là une cause fondamentale de l'accumulation d'un grand nombre de revendications autochtones qui ne sont toujours pas réglées. Ces questions non réglées sont à l'origine des conflits et des relations difficiles avec les Autochtones.

Il y a treize groupes distincts de Premières nations en Ontario, chaque groupe ayant sa propre langue et ses propres coutumes et territoires : les Algonquins, les Mississaugas, les Ojibwés, les Cris, les Odawas, les Potawatomis, les Delawares, et les Six Nations Haudenosaunee — soit les Mohawks, les Onondagas, les Oneidas, les Cayugas, les Tuscaroras et les Senecas. Ce sont ces nations qui ont conclu, d'abord avec la Grande-Bretagne puis avec les gouvernements du Canada et de l'Ontario, des traités qui fixaient les modalités du partage des terres et des ressources entre les colons non autochtones et les Autochtones en Ontario.

La plupart des Autochtones de l'Ontario appartiennent à une des nations fondatrices qui ont conclu des traités. Certains vivent dans des communautés ou des réserves de Premières nations, les autres vivent ailleurs. Les unités administratives des administrateurs coloniaux et, après la Confédération, celles prévues par la *Loi sur les Indiens*, ont fractionné les nations autochtones en plus petites unités appelées « bandes ». Les bandes sont associées aux réserves, qu'on appelle également « collectivités de Premières nations ». Le gouvernement fédéral reconnaît officiellement 127 collectivités de Premières nations en Ontario. Cependant, les Chiefs of Ontario, qui forment le plus important organisme de coordination des Premières nations de l'Ontario, en reconnaissent 134<sup>13</sup>. Les collectivités de Premières nations sont souvent établies dans les régions rurales de la province. Seulement 32 des 127 collectivités de Premières nations reconnues par le gouvernement fédéral vivent à moins de 50 kilomètres d'un centre urbain important. Le lieu d'habitation de 31 d'entre elles est uniquement accessible par avion. En 2004, le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien a indiqué que 79 186 des personnes formant la population indienne inscrite en Ontario (soit 163 654 personnes) vivaient dans des réserves<sup>14</sup>.

Depuis quelques années, de plus en plus de membres de Premières nations vivent en milieu urbain. Cela est attribuable au relèvement du niveau de scolarité

et à une baisse de la discrimination sur le marché du travail. Néanmoins, la plupart des membres de Premières nations vivant hors réserve maintiennent de solides liens avec leur collectivité de Première nation.

Deux autres faits démographiques relatifs à la population autochtone de l'Ontario devraient être mentionnés : cette population croît rapidement, et elle est relativement jeune. Entre le recensement de 1996 et celui de 2001, la population autochtone a augmenté de 33,1 % en Ontario. Au cours de cette période, la population non autochtone a augmenté d'environ 5,7 %.

L'évolution récente concernant la reconnaissance et le statut des peuples autochtones a incité bien des personnes à se déclarer autochtones; c'est surtout à cela qu'est attribuable l'augmentation de la population autochtone révélée par le recensement<sup>15</sup>. L'âge médian de la population autochtone est de 27,9 en Ontario, comparativement à 37,1 dans le cas des non-Autochtones. Ces données démographiques sont semblables à celles des autres régions du Canada<sup>16</sup>.

Ainsi, la population autochtone de l'Ontario est jeune et en croissance et, bien que de plus en plus d'Autochtones quittent les réserves, ceux-ci continuent à s'identifier au patrimoine autochtone et à maintenir des liens avec les collectivités de Premières nations. Et la plupart de ces collectivités vivent dans des régions rurales, sur lesquelles portent pour l'essentiel les questions non réglées concernant les terres et les traités. Ces régions connaissent par ailleurs, depuis quelques années, un essor économique qui est en bonne partie lié aux terres sur lesquelles les Premières nations ont des intérêts. Ces faits, pris ensemble, font ressortir le risque majeur que des événements comme ceux d'Ipperwash se produisent à nouveau.

Les réformes que j'ai recommandées dans le présent rapport visent surtout des questions intéressant les Premières nations qui ont été parties à des traités en Ontario. Toutefois, mes suggestions tiennent également compte des préoccupations du peuple métis de l'Ontario, qui jouit de droits ancestraux sur les ressources. Un petit nombre d'Autochtones de l'Ontario ne sont pas membres d'une Première nation qui a des droits aux termes de traités conclus avec l'Ontario ni d'une collectivité métis. Selon la Constitution canadienne et la *Loi sur les Indiens*, ils ont d'importants droits ancestraux, mais j'ai estimé que ceux-ci sortaient du cadre de mon mandat, étant donné qu'ils ne se rapportent pas aux questions relatives aux terres et aux ressources qui soulèvent des conflits tels que celui d'Ipperwash.

### ***3.2.2 Les traités en Ontario et le non-respect des traités***

Presque toutes les terres situées en Ontario sont visées par des traités conclus par la Couronne et des Premières nations. Le processus de conclusion des traités, comme je l'ai déjà indiqué, était fondé sur la promesse, faite aux Premières

nations à Niagara Falls en 1764, de suivre les principes énoncés dans la *Proclamation royale* de 1763. La première série de traités a été conclue à la fin du 18<sup>e</sup> siècle et au début du 19<sup>e</sup> siècle dans la région qui est aujourd’hui le Sud de l’Ontario.

Les dossiers écrits de ces premiers traités sont très peu détaillés. Ceux qui existent soulèvent de nombreuses incertitudes<sup>17</sup>. Par exemple, le traité conclu en 1783 avec les Mississaugas, dans la baie de Quinte, indique que les terres visées s’étendent « aussi loin que la distance qu’un homme peut parcourir en une journée ». Un autre traité, qui a été négocié un an plus tard et qui se rapporte à un important territoire allant du lac Ontario au lac Simcoe, omet de fournir quelque description que ce soit des terres cédées<sup>18</sup>. Quelques années plus tard, le gouverneur de l’époque, Lord Dorchester, a déclaré que le document n’était pas valable. Pendant plus d’un siècle, l’affaire est restée en suspens; finalement, lors des négociations relatives au traité Williams de 1923, un certain nombre de questions non réglées touchant la cession de terres dans le sud de l’Ontario ont été abordées. Plusieurs autres questions découlant de ces premières ententes de cession de terres ne sont toujours pas réglées, et elles ont fait l’objet de nombreuses revendications territoriales qui sont encore en suspens aujourd’hui.

Les premières nations qui étaient parties à la plupart de ces premières ententes de cession de terres étaient des groupes parlant l’ojibwé. Pour désigner ces groupes, on parlait habituellement des Mississaugas dans le sud et au centre de l’Ontario, et des Chippewas plus à l’ouest<sup>19</sup>. Les Britanniques voulaient les terres des Ojibwés pour accueillir les vagues d’immigrants qui s’installaient dans le Haut-Canada après la Révolution américaine et la guerre de 1812. Les immigrants n’étaient pas tous des Européens; certains étaient des Autochtones. Afin d’obtenir au Canada des terres pour les Haudenosaunee (les Six Nations), qui avaient été leurs alliés au cours de la guerre anglo-américaine, les Britanniques ont négocié des traités avec les Mississaugas. C’est grâce à ces ententes, conclues en 1783 et en 1784, que les Britanniques ont pu octroyer des terres situées à l’extrême est du lac Ontario aux Mohawks dirigés par John Deserontyon, et des terres longeant la rivière Grand à un important groupe de membres des Six Nations dirigé par le chef mohawk, Joseph Brant. Ces dernières terres étaient celles que Haldimand avait cédées.

La Couronne était satisfaite des traités prévoyant la cession de terres qui avaient été négociés au cours de la période allant des années 1780 jusqu’en 1854. Ces traités ont permis d’acquérir, aux fins de l’établissement de nouveaux arrivants, la plupart des terres situées dans ce qui constitue aujourd’hui le Sud de l’Ontario, et ce, de manière pacifique et à peu de frais. Mais du point de vue des Premières nations, à qui il ne restait même pas un pour cent des terres leur appartenant

initialement, ces traités ont été source d'amertume et de déception, lesquelles résultaient essentiellement de l'attitude du gouvernement colonial, qui n'était pas disposé à prendre les traités au sérieux et à se déclarer lié par ceux-ci. Des milliers d'immigrants étaient en fait des squatters qui prenaient possession de terres de réserve, et le gouvernement n'a rien fait pour les expulser. En 1840, on a dénombré, dans la réserve des Six Nations de la rivière Grand uniquement, 2 000 colons non autochtones qui occupaient plus du quart des terres, sans les avoir achetées et sans le consentement de la Confédération iroquoise, qui représentait les Six Nations<sup>20</sup>. Et la Couronne, qui subissait des pressions pour protéger les intérêts des non-Autochtones, a vendu des parties de réserve qui avaient été mises de côté pour les Premières nations, sans le consentement de celles-ci.

Les administrateurs et législateurs coloniaux étaient conscients du fait qu'on n'avait pas protégé les intérêts des Premières nations prévus par traité. Plusieurs enquêtes ont été lancées, et plusieurs rapports ont été produits. Dans un rapport datant de 1840, on indiquait qu'on avait « tout simplement complètement abandonné les Indiens du Haut-Canada au plan politique et juridique »<sup>21</sup>. Un comité parlementaire d'enquête constitué en 1844 et présidé par Sir Charles Bagot a réitéré les principes de la *Proclamation royale* et a conclu que le gouvernement du Haut-Canada « n'avait pas réussi à protéger les Premières nations contre le vol généralisé de leurs terres, laissant ces dernières croupir dans la pauvreté »<sup>22</sup>. On n'a cependant rien fait pour remédier à ces abus, dont plusieurs se perpétuent encore aujourd'hui.

La pauvreté qui sévit au sein des Premières nations découle non seulement du fait que celles-ci ont perdu les terres qu'on leur avait réservées, mais aussi du fait qu'on les a écartées du développement économique des terres traditionnelles situées à l'extérieur de leurs réserves. Les terres traditionnelles sont les terres à l'égard desquelles la Couronne a reconnu le titre ancestral en concluant un traité avec la Première nation qui en était propriétaire. Bien que ces terres traditionnelles hors réserve appartiennent à la Couronne, l'exercice du contrôle sur ces terres implique pour cette dernière des obligations aux termes des traités. Presque tous les traités garantissaient aux Premières nations que leurs membres pourraient continuer à subvenir à leurs besoins sur leurs terres traditionnelles hors réserve<sup>23</sup>. C'était une des raisons pour lesquelles les Premières nations étaient disposées à céder d'aussi vastes territoires à la Couronne moyennant une contrepartie en argent ou en biens relativement peu importante. Cette condition était rarement énoncée dans le dossier écrit constatant la cession de terres, mais les rapports produits par les commissaires aux traités indiquaient souvent qu'on avait verbalement promis aux Premières nations qu'elles pourraient toujours avoir accès aux terres traditionnelles.

Les Premières nations ont continué à avoir accès à leurs terres traditionnelles, à la fois pour tirer profit d'activités telles que la chasse, la pêche et le piégeage, et pour y vivre, durant de nombreuses années après la conclusion de traités prévoyant la cession de leurs terres. Mais, au fur et à mesure qu'on repoussait les frontières de la colonisation européenne, les Premières nations étaient expulsées pour être confinées dans des réserves et, aux termes des lois et des politiques, elles étaient exclues du partage des ressources offertes par leurs terres traditionnelles. Il n'y avait pas de place pour une économie autochtone au sein de l'économie européenne que les colons avaient commencé à développer dans le sud de l'Ontario. Après que les Premières nations eurent commencé à exercer l'agriculture et démontré qu'ils étaient habiles dans ce domaine, on les a repoussés davantage vers le nord, dans des régions moins fertiles, afin de faire place à des agriculteurs blancs<sup>24</sup>. L'objet de la politique coloniale par laquelle on confinait les peuples autochtones dans de petites réserves improductives était, maintenant que leurs terres étaient acquises, de faire disparaître ces peuples en tant que sociétés identifiables et autonomes.

Les traités Robinson de 1850 représentaient un point tournant dans le processus de conclusion des traités en Ontario. William Robinson en avait négocié les modalités, au nom de la Couronne, avec les peuples ojibwés vivant le long de la rive nord du lac Supérieur et des rives nord et est du lac Huron et de la baie Georgienne. Les traités visaient le bassin hydrographique du nord de l'Ontario qui drainait ses eaux vers le sud des Grands Lacs.

Deux éléments différencient les traités Robinson des traités prévoyant la cession de terres qui, en 1854, visaient alors la presque totalité du sud de l'Ontario. Premièrement, la Couronne avait négocié leur conclusion non pas pour s'approprier les terres aux fins de colonisation, mais plutôt pour ouvrir le nord de l'Ontario à l'exploitation minière. C'est l'opposition des Ojibwés à la délivrance de permis d'exploitation minière visant les terres longeant le lac Huron et le lac Supérieur qui a incité la Couronne à conclure ces traités<sup>25</sup>. Deuxièmement, les traités Robinson (un pour le lac Supérieur, l'autre pour le lac Huron) constituaient des documents beaucoup plus détaillés que les ententes portant cession de terres conclues antérieurement. Entre autres, les traités Robinson, en plus de désigner les réserves que les Ojibwés conserveraient pour leur usage exclusif, conféraient expressément des droits de chasse et de pêche permanents dans les territoires cédés<sup>26</sup>. William Robinson avait fait cette promesse parce que le coût des terres indiennes était moins élevé que celui prévu par les traités antérieurs<sup>27</sup>.

Les traités Robinson renfermaient davantage de détails, mais le gouvernement colonial n'était pas plus disposé à respecter les modalités des traités qu'il ne l'avait été lorsqu'il avait conclu les traités prévoyant la cession de terres dans le sud de la

province. Les tribunaux ont par la suite approuvé le refus du gouvernement de considérer les traités comme étant juridiquement contraignants. En 1897, lorsque la question du montant de la rente annuelle qui devait être payée aux Premières nations aux termes des traités Robinson a été soumise à un tribunal, le plus haut tribunal de l'Empire a déclaré ceci au sujet des traités conclus avec les Indiens :

Leurs Seigneuries n'ont pas hésité à conclure que, aux termes des traités, les Indiens n'ont obtenu aucun droit à leurs rentes annuelles, que ce soit les rentes initiales ou les rentes majorées; ils n'ont eu qu'une promesse et une entente, qui ne représentaient rien de plus qu'une obligation personnelle — incomptant au gouverneur, à titre de représentant de l'ancienne province — de payer les rentes annuelles à échéance; les Indiens n'obtenaient aucun droit leur conférant quelque intérêt que ce soit sur le territoire qu'ils avaient cédé, outre les droits de la province<sup>28</sup>.

Jusqu'au début des années 1980, lorsque la Constitution du Canada a été modifiée afin de reconnaître et de confirmer les droits issus de traités, les tribunaux canadiens ont généralement endossé ce non-respect des traités. En 1985, le juge en chef du Canada, Brian Dickson, a déclaré ce qui suit à propos de la façon dont les tribunaux avaient dans le passé appliqué les traités conclus avec les Autochtones : « [il] traduit les préjugés d'une autre époque de notre histoire [et] n'est désormais plus acceptable en droit canadien et est en effet incompatible avec une sensibilité grandissante à l'égard des droits des Autochtones au Canada »<sup>29</sup>. Le fait que les tribunaux canadiens aient pendant si longtemps accepté la perpétuation du préjudice causé aux peuples autochtones permet en partie d'expliquer pourquoi il était inutile que les Premières nations s'adressent aux tribunaux pour obtenir réparation lorsque le gouvernement avait manqué à ses obligations aux termes d'un traité.

Les traités Robinson avaient été officiellement conclus par la Couronne britannique avant la Confédération; toutefois, les obligations qu'ils imposent et les avantages qu'ils confèrent concernent le Canada. Ces traités servaient par ailleurs de modèles aux fins de la conclusion d'ententes entre le Canada et les Premières nations après la Confédération — ce qu'on a appelé les « traités numérotés ». Ces traités, qui sont numérotés de 1 à 11, ont été conclus avec les Premières nations du nord et de l'ouest du Canada entre 1871 et 1921.

Le traité 3, également appelé traité sur l'angle nord-ouest, a été négocié avec des membres des Anishinabeks appelés Saulteaux en 1873. Il visait un territoire de 55 000 milles carrés, au nord de Thunder Bay et jusqu'au Sioux Lookout, jusqu'à la frontière américaine, puis en direction des limites du Manitoba.

En négociant le traité 3, les Saulteaux connaissaient bien la valeur de leurs terres et ont négocié serré avec les commissaires aux traités d'Ottawa. Selon eux, le processus régissant la conclusion des traités ne facilitait pas la vente de leurs terres, mais était plutôt un moyen d'exercer un contrôle sur l'étendue de la violation des traités par la Couronne. Quinze ans plus tard, le jugement *St. Catherine's Milling*<sup>30</sup> les scandaliserait. Dans cette affaire, le tribunal avait jugé que, après la signature des traités, les terres traditionnelles des Saulteaux étaient devenues la propriété exclusive du gouvernement provincial. Ainsi, le gouvernement fédéral perdait le pouvoir d'assumer les obligations incombant à la Couronne aux termes des traités. En 1929, soit 41 ans après la signature du traité, le Canada et l'Ontario se sont finalement entendus sur les limites des réserves. À ce moment-là, l'Ontario avait déjà loué à des entreprises de l'industrie des ressources la plupart des terres de grande valeur situées dans des réserves visées dans le traité conclu par le gouvernement fédéral et les Premières nations<sup>31</sup>.

Se conformant à la règle énoncée dans l'arrêt *Catherine's Milling* en 1888, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont adopté une loi exigeant que, dorénavant, tout traité conclu avec les Indiens en Ontario soit approuvé par la province<sup>32</sup>. Ainsi, au cours des négociations qui ont mené à la conclusion du traité 9 en 1905, un des commissaires de la Couronne représentait l'Ontario. Le traité 9 vise les terres situées au nord des zones visées par les traités Robinson, jusqu'à la limite est du Québec, au nord de la baie James, et à la limite ouest des terres visées au traité 3. Les adhésions au traité 9 de 1928-1929 ont permis d'étendre sa portée au reste des terres du nord de l'Ontario jusqu'à la baie d'Hudson et à la limite du Manitoba.

Les Ojibwés et les Cris ont exigé la conclusion du traité 9, qu'ils voyaient comme un moyen d'empêcher le développement industriel et ferroviaire qui s'accélérat rapidement dans le Nord de nuire à leur économie traditionnelle<sup>33</sup>. Une section du traité comporte une clause reconnaissant le droit des Premières nations de pratiquer la chasse, le piégeage et la pêche partout sur les terres cédées, sous réserve des règlements pris par le gouvernement, sauf dans les régions réservées à l'exploitation minière et forestière, au commerce et « à d'autres fins ». La principale contribution de l'Ontario a été d'insérer dans le traité une clause visant à empêcher que les réserves ne comprennent des zones favorables au développement hydroélectrique. Historiquement, ces sections du traité 9 ont été appliquées de manière à empêcher les Premières nations de profiter du développement économique que connaissait le nord de l'Ontario. Le ministre des Richesses naturelles de l'Ontario, David Ramsey, l'a admis le 19 mars 2006, lorsqu'il a rencontré les chefs de 49 collectivités de Premières nations dans le nord-ouest de l'Ontario dans le but d'engager des négociations portant sur une nouvelle entente avec le peuple autochtone de la région. Le ministre a déclaré ceci : « Dans

les 100 dernières années, nous avons laissé tomber les Autochtones. La honte rejaillit sur nous en tant que société. Nous avons maintenant une occasion réelle de réparer nos torts<sup>34</sup>. »

### *3.2.3 L'arrêt St. Catherine's Milling et ses répercussions aujourd'hui*

L'affaire *St. Catherine's Milling* a constitué un point tournant dans la lutte fédérale-provinciale afin d'obtenir le contrôle sur les terres que les Premières nations avaient cédées à la Couronne. Le litige portait essentiellement sur la question de savoir si les terres hors réserve cédées à la Couronne aux termes du traité 3 appartenaient à la Couronne du chef de l'Ontario ou à la Couronne du chef du Canada. L'affaire a été instruite par trois tribunaux canadiens et finalement tranchée en Grande-Bretagne par le Comité judiciaire du Conseil privé. L'Ontario a eu gain de cause à toutes les étapes. Il a été jugé que les terres autochtones cédées à la Couronne fédérale aux termes des traités, et non détenues à titre de réserves, appartenaient à la Couronne provinciale.

Le jugement *St. Catherine's Milling* a encore des répercussions aujourd'hui puisque les tribunaux ont confié au gouvernement de l'Ontario un rôle important en ce qui a trait aux questions relatives aux terres et aux ressources intéressant les Autochtones. L'Ontario est la seule province à jouer un tel rôle à l'égard des relations autochtones. Des traités ont ensuite été conclus dans les provinces situées à l'ouest de l'Ontario, et le gouvernement fédéral a conservé la propriété des terres cédées à la Couronne en Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan. Lorsqu'il a cédé ces terres aux provinces en 1930, le fédéral a inséré dans l'entente une clause visant à protéger les droits de chasse, de piégeage et de pêche des Indiens sur les terres de la Couronne<sup>35</sup>. Jusque dans les années 1970, lorsque les parties ont repris les négociations afin de conclure des traités sur les terres autochtones non cédées, aucune autre province n'avait participé d'une manière aussi directe à la négociation et à la mise en œuvre de traités que l'Ontario ne l'avait fait à partir de 1850.

L'affaire *St. Catherine's Milling* n'a pas mis fin à la lutte entre l'Ontario et le Canada pour s'assurer le contrôle des ressources naturelles. En 1886, par exemple, le gouvernement fédéral a vendu des droits de coupe sur les terres appelées réserves dans le traité Robinson relatif au lac Supérieur. Le gouvernement fédéral a détenu l'argent en fiducie pour le compte de la Première nation, sans savoir que, 14 ans plus tôt, l'Ontario avait vendu ces mêmes droits de coupe. L'affaire a été portée devant un tribunal, qui a donné gain de cause au gouvernement fédéral<sup>36</sup>. Aux termes du paragraphe 91(24) de la Constitution canadienne, les terres de réserve relèvent clairement de la compétence exclusive du fédéral, qui a compétence sur les « Indiens, et les terres réservées aux Indiens. »

Mais les conflits entre les deux ordres de gouvernement ne se sont pas

résorbés. On n'a pas autorisé les Premières nations à vendre les terres ou les ressources se trouvant dans leurs réserves directement à des personnes du secteur privé. Ainsi, lorsqu'on a découvert de l'or sur des parcelles de terre réservées à la Première nation Wauzhushk Onigum aux termes du traité 3, cette dernière a vendu ces parcelles au gouvernement fédéral en contrepartie de la promesse que les redevances payables au titre de l'extraction d'or seraient détenues en fiducie pour le compte de la Première nation. Dans l'affaire *Ontario Mining Company c. Seybold*<sup>37</sup>, l'Ontario a intenté une action en justice, contestant la validité d'un tel arrangement. Donnant gain de cause à la province, le tribunal a jugé que les Indiens n'avaient aucun intérêt sur les minéraux et que les droits miniers appartaient à la province.

### **3.2.4 L'exclusion des peuples autochtones du développement économique en Ontario**

L'Ontario a aujourd'hui une des plus florissantes économies du monde. Cependant, une partie importante de ce développement économique a eu lieu au détriment des Premières nations qui lui avaient cédé leurs terres et leurs ressources naturelles. Les politiques et priorités économiques de la province n'ont ni protégé l'économie traditionnelle autochtone ni permis aux Premières nations de participer aux activités économiques industrielles que leurs terres traditionnelles ont favorisées. Sur le plan économique, les traités prévoyant la cession de terres ont été pour l'essentiel des instruments de dépossession, par lesquels on ne laissait aux Premières nations que de petites parcelles de terre relativement improductives et on les empêchait de plus en plus d'exercer les activités économiques qui leur avaient permis de subvenir à leurs besoins depuis des siècles.

Historiquement, le régime de réglementation que la province a mis en place pour gérer les ressources naturelles n'a pas reconnu les intérêts autochtones ni prévu des mesures d'accommodement pour les Autochtones. Cela est particulièrement évident dans le cas de la réglementation de la chasse et de la pêche. Les premiers règlements provinciaux qui ont été adoptés prévoyaient des exemptions pour les Indiens, qui pouvaient exercer des activités de récolte de subsistance<sup>38</sup>. Toutefois, en restreignant l'intérêt autochtone à la récolte de subsistance (et donc en excluant la récolte commerciale), on ne tenait pas compte de l'interdépendance entre les activités de subsistance et les activités commerciales au sein de l'économie traditionnelle autochtone. Le piégeage des animaux, par exemple, procurait aux Autochtones la nourriture qui leur était nécessaire ainsi que des fourrures qu'ils pouvaient échanger.

La province ayant développé un projet de gestion de la faune plus restrictif, les intérêts autochtones sont systématiquement devenus subordonnés à la chasse et à la pêche sportives et à l'industrie du tourisme. Cela a commencé au cours des années 1890 avec la création de la Commission ontarienne sur la chasse et la pêche et l'application de son système d'exécution, qui permettait aux agents de conserver la moitié de la somme recouvrée au titre des amendes. Le peuple autochtone est devenu de plus en plus la cible de ces mesures d'exécution. Au cours des deux premières décennies du 20<sup>e</sup> siècle, les droits de récolte que la loi conférait aux Autochtones ont été supprimés. Alors que l'Ontario appliquait ses lois sur la chasse et la pêche avec un acharnement croissant, le gouvernement fédéral intervenait de moins en moins afin de protéger les droits des Autochtones reconnus par traité. Les représentants du fédéral ont éventuellement cessé d'intercéder auprès des représentants de l'Ontario, au nom des Indiens, afin qu'ils fassent preuve d'indulgence, et ont dénoncé les agissements des avocats que des bandes engageaient afin de défendre leurs droits de récolte, déclarant qu'ils « cherchaient à tromper les Indiens » en les encourageant à multiplier des interventions « qui ne pouvaient pas donner de bons résultats<sup>39</sup> ».

Le peuple autochtone a continué à déposer auprès du ministère fédéral des Affaires indiennes des pétitions l'exhortant à protéger ses droits de chasse, de pêche et de piégeage, mais en vain. Les tribunaux n'ont aucunement aidé les Autochtones. En 1913, le plus haut tribunal ontarien a été saisi de la question fondamentale de savoir si la loi ontarienne sur la chasse et la pêche devait tenir compte des droits reconnus aux Indiens par traité. La question s'est posée dans une affaire dans laquelle un employé de la Compagnie de la Baie d'Hudson, qui travaillait dans un territoire visé par un des traités Robinson, avait été reconnu coupable de possession de fourrures de castor qu'il avait volées à des Indiens pendant la période de fermeture<sup>40</sup>. Plus d'un an après l'instruction de l'affaire, le juge en chef Meredith a simplement annoncé que la Cour ne rendrait pas de décision<sup>41</sup>. En 1930, une cause semblable a été ajournée sans audition ni jugement<sup>42</sup>. En 1939, lorsqu'un tribunal ontarien a enfin rendu une décision sur les mesures que les lois provinciales sur la faune devaient prévoir pour permettre aux Autochtones d'exercer les droits que les traités leur reconnaissaient, ces derniers n'ont rien obtenu. Le juge a décidé qu'il était inutile de trancher la question de savoir si les Indiens avaient des droits issus de traités, étant donné que de tels « droits (s'il en est) pouvaient être abolis par le législateur de la province sans versement d'une indemnité »<sup>43</sup>. Le gouvernement fédéral, qui ne s'opposait aucunement à l'annulation des droits accordés aux Autochtones par traité, a lui-même poursuivi en justice des Indiens qui s'étaient livrés à des activités de

récolte. Dans une affaire portant sur le droit de Calvin George de chasser le canard dans la réserve de Kettle Point, la Cour suprême du Canada a jugé que la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (Canada) pouvait interdire aux Indiens de pratiquer la chasse, même dans une réserve<sup>44</sup>.

Cette tendance à ne pas tenir compte des droits conférés par traité et des intérêts économiques des Autochtones ne se limitait pas à la réglementation de la pêche et de la chasse, bien au contraire. Cela était également évident en ce qui concerne l'industrie d'exploitation des ressources naturelles en Ontario. On autorisait l'exploitation minière et forestière sur les terres que les Premières nations avaient cédées à la Couronne, sans se préoccuper des répercussions que les nouvelles industries et leur infrastructure pouvaient avoir sur l'économie traditionnelle autochtone. Les organismes de réglementation provinciaux ne s'étaient pas davantage souciés de l'impact des activités industrielles sur le bien-être physique ou spirituel des Autochtones qui continuaient à vivre de la terre et de l'eau faisant l'objet des activités de développement.

Tout au long de la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, on a continué à faire fi des intérêts des Premières nations et à ne pas tenir compte des droits conférés par traité. On pourrait citer de nombreux exemples, mais je mentionnerai deux conflits qui ont duré de nombreuses années et qui ont particulièrement retenu l'attention du public. L'un portait sur des projets d'abattage sur les terres traditionnelles des Teme-Augama Anishinabai de Temagami, l'autre sur les droits de pêche commerciale de la Nation des Saugeen Ojibwés dans les Grands Lacs<sup>45</sup>. Dans les deux cas, on a éventuellement conclu des ententes reconnaissant les intérêts des Premières nations en leur confiant un rôle dans la gestion des ressources se trouvant sur leur territoire traditionnel. Ces ententes ont toutefois été conclues après des années de tumulte et de conflit. Le gouvernement fédéral est intervenu dans les deux cas afin de faciliter la conclusion d'un règlement.

### ***3.2.5 Les conséquences du non-respect des traités***

Les problèmes qui ont mené au type d'affrontements qui ont eu lieu à Ipperwash, et plus récemment à Caledonia, découlent dans la plupart des cas du fait que les traités conclus avec des Premières nations n'auraient pas été respectés. Plusieurs de ces manquements aux obligations prévues par traité remontent à une époque lointaine, lorsque ni l'un ni l'autre des ordres de gouvernement (le fédéral et les provinces) ni les tribunaux ne considéraient que les droits et obligations mutuelles prévus par ces traités liaient réellement le gouvernement. Il est souvent difficile, pour les gens qui ne connaissent pas l'importance que revêtent les traités dans l'histoire de la province, de comprendre le lien entre ces événements et la justice d'aujourd'hui. Pourtant, nous profitons tous des avantages conférés par les traités

aux termes desquels les peuples autochtones ont cédé leurs terres traditionnelles à la Couronne. L'équité commande que, en acceptant ces avantages, nous acceptions également d'honorer les obligations qui s'y rattachaient. Les impératifs de la justice n'ont pas changé, mais les non-Autochtones qui tirent profit de ces traités, les gouvernements qu'ils élisent et les juges qui tranchent les litiges découlant des traités sont aujourd'hui davantage disposés à prendre au sérieux les obligations qui incombent à notre société aux termes des traités.

L'Ontario est une province unique en ce qui a trait aux relations avec les peuples autochtones, en ce sens qu'elle compte la plus importante population autochtone au Canada. Et, contrairement aux autres provinces, l'Ontario a établi avec les Premières nations des rapports fondés sur les traités concernant directement à la fois le gouvernement fédéral et celui de la province. Le principal défi qu'il reste maintenant à mener à bien, c'est de faire en sorte que ces rapports fondés sur des traités soient profitables à tous et chacun.

### **3.3 Renouvellement des rapports fondés sur des traités et reconnaissance des droits ancestraux**

Dans la présente section, je souligne les récents développements du droit et de la politique concernant les Autochtones. Ces développements fournissent le cadre constitutionnel indiquant comment les relations avec les Autochtones de l'Ontario devraient être assainies de manière à minimiser le risque que des événements tels que ceux d'Ipperwash se produisent à nouveau. Les politiques appliquées à l'heure ~~actuelle~~ en Ontario, autant par le gouvernement provincial que par le gouvernement fédéral, doivent encore être améliorées de façon à concorder aux principes et aux normes maintenant reconnus dans la loi constitutionnelle du Canada. Si je recommande une réforme des politiques relatives aux Autochtones en Ontario, c'est dans le but de remplir — suivant la nouvelle voie que nous avons empruntée — la promesse de faire pleinement profiter les peuples autochtones des avantages que l'Ontario a à offrir, tout en renouvelant au bénéfice de tous nos rapports fondés sur des traités.

#### ***3.3.1 1969 — un point tournant***

Pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent aujourd'hui nos relations avec les Autochtones en Ontario, il est important de se reporter à l'année 1969, au cours de laquelle est survenu au pays un événement essentiel en ce qui concerne les relations avec les peuples autochtones. En juin 1969, le gouvernement fédéral a produit un livre blanc faisait état d'une nouvelle politique canadienne concernant les Indiens<sup>46</sup>. L'objet premier de la nouvelle politique était « la reconnaissance

du droit des Indiens de participer complètement et également à la vie culturelle, sociale, économique et politique du Canada », mais elle prévoyait également que les Indiens devaient renoncer à tout statut ou droit spécial en leur qualité d'Autochtones<sup>47</sup>. Les Indiens (et, probablement, les Métis et les Inuit) jouiraient de tous les droits découlant de la citoyenneté canadienne. En contrepartie, ils renonceraient à leurs droits ancestraux collectifs. Le livre blanc rejettait le titre ancestral comme fondement des revendications territoriales et indiquait qu'il fallait trouver un moyen de mettre fin aux traités de manière équitable.

Lorsque le livre blanc a été présenté à un important groupe représentatif des leaders autochtones, à Ottawa, le groupe l'a rejeté au motif qu'il ne constituait pas une base satisfaisante aux fins du renouvellement des rapports entre les Autochtones et le Canada. Le groupe se réjouissait de la fin de la discrimination envers les Indiens et les autres peuples autochtones, mais n'était pas disposé à renoncer à la reconnaissance des sociétés autochtones historiques, des droits issus de traités et des droits ancestraux. Le gouvernement fédéral a par la suite désavoué le livre blanc. Au cours des années suivantes, la politique et la législation canadiennes ont renoncé à l'objectif d'assimiler et d'éliminer complètement les peuples autochtones en tant que sociétés politiques et ont plutôt visé la reconnaissance des droits des peuples autochtones et le respect des traités.

### ***3.3.2 Premiers pas le long d'un nouveau sentier***

En 1973, par suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Calder*<sup>48</sup>, le gouvernement fédéral a modifié sa position sur la reconnaissance des droits ancestraux. Dans cette affaire, la nation Nisga'a cherchait à faire reconnaître son titre ancestral sur les terres traditionnelles qu'elle possédait dans la vallée du Nass, dans la partie nord de la Colombie-Britannique. C'était la première fois dans l'histoire canadienne que le plus haut tribunal du pays rendait une décision sur une telle revendication d'une nation indienne. Les six juges de la Cour suprême qui ont traité de la question ont tous convenu de l'existence du titre ancestral en droit canadien. Le juge Judson s'est exprimé comme suit :

Il reste que lorsque les colons sont arrivés, les Indiens étaient déjà là. Ils étaient organisés en sociétés et occupaient leurs terres comme leurs ancêtres l'avaient fait depuis des siècles<sup>49</sup>.

La Cour suprême ayant reconnu l'existence du titre ancestral, le gouvernement fédéral ne pouvait plus ne pas tenir compte des revendications fondées sur un tel titre. Le changement de position du gouvernement libéral du premier ministre Trudeau à l'égard de la question des droits ancestraux était une décision sans

couleur politique, appuyée par le Parti conservateur et le Nouveau Parti démocratique. Quelques mois plus tard, le gouvernement fédéral a émis une déclaration indiquant qu'il élaborerait des politiques et des procédures en vue de régler les revendications territoriales et les questions concernant les traités.

Le gouvernement fédéral a par la suite adopté des processus afin de régler deux types de revendications des peuples autochtones. Le premier s'appliquait à la négociation de règlements avec les groupes autochtones qui vivaient toujours sur des terres traditionnelles et qui n'avaient jamais conclu de traité avec la Couronne. C'est ce qu'on a appelé le « processus de règlement des revendications globales »<sup>50</sup>. Le gouvernement a en fait renouvelé le processus de conclusion des traités suivi au Canada jusque dans les années 1920. Le deuxième, appelé « processus de règlement des revendications particulières »<sup>51</sup>, avait pour objet de régler la question des obligations juridiques qui incombaient toujours à la Couronne par suite de son manquement aux obligations prévues par les traités conclus dans le passé et aux obligations découlant de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que les questions de l'administration des fonds et autres actifs et de l'aliénation illégale de terres indiennes. Étant donné que la presque totalité du territoire de l'Ontario fait l'objet de traités historiques, le processus de règlement des revendications particulières s'appliquait principalement à cette province.

Au cours de cette même période, l'Ontario a également commencé à reconnaître les droits issus de traités et les droits ancestraux et à établir des procédures à cette fin. En 1976, la province a engagé un processus général en vue de régler, pour la première fois, les revendications des Premières nations, en créant le bureau appelé Office of Indian Claims au sein du ministère des Richesses naturelles. Même si aucune politique n'avait été adoptée pour guider ses travaux, le bureau a commencé à examiner quelques revendications des Premières nations<sup>52</sup>.

En 1977, le gouvernement de l'Ontario a créé une Commission royale présidée par le juge E. P. Hartt et chargée d'enquêter sur l'impact de l'exploitation des ressources sur la population et l'environnement du nord de l'Ontario. L'enquête a notamment porté sur les conséquences tragiques de l'empoisonnement au mercure de membres de deux Premières nations par suite des opérations forestières de la société Reed Ltd. Le juge Hartt a constaté que les deux tiers des habitants de la moitié nord de l'Ontario étaient des Autochtones dont la survie était tributaire de la terre. Le juge a en outre conclu que :

[u]n élément important des demandes des Indiens a trait à l'utilisation des terres de la Couronne, aux revendications territoriales particulières et à l'accès aux ressources, ces questions se rapportant toutes à l'interprétation des traités initiaux. À ce jour, le gouvernement

semble avoir laissé aux tribunaux le soin de régler ces questions. Je ne crois pas que cette approche soit la plus productive<sup>53</sup>.

Le juge Hartt a recommandé la création d'une commission tripartite, qui serait composée de représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial et de représentants des Premières nations de l'Ontario et chargée de superviser et de gérer le règlement des revendications<sup>54</sup>.

Cette recommandation a mené à la création de la Commission sur les Indiens de l'Ontario (CIO) en 1978. Le mandat de la Commission était fondé sur une résolution des Chiefs of Ontario et sur des décrets pris parallèlement par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario<sup>55</sup>. Le mandat de la CIO comportait trois volets : fournir une tribune où peut être négociée la question de l'autonomie gouvernementale, examiner et régler toute autre question d'intérêt commun et informer les résidents de l'Ontario des travaux de la CIO. Celle-ci est de fait devenue la principale tribune aux fins du règlement des revendications territoriales en Ontario. La plupart des négociations relatives aux revendications territoriales qui ont été facilitées par la CIO impliquaient la participation du gouvernement fédéral (conformément à sa politique sur les revendications particulières), du gouvernement provincial et d'une ou plusieurs Premières nations<sup>56</sup>.

L'adoption de politiques et de processus par les gouvernements du Canada et de l'Ontario constituait la première étape menant au renouvellement des rapports fondés sur les traités et à un règlement satisfaisant de la question des droits ancestraux et des revendications fondées sur les traités. Ces politiques et processus laissaient à désirer. Le processus de règlement des revendications particulières et son application en Ontario se sont avérés extrêmement lents et inefficaces. Étant donné que le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario contrôlaient le processus et qu'il n'y avait pas de processus décisionnel indépendant, plusieurs peuples autochtones ne reconnaissaient pas la légitimité du processus. Des Premières nations et des organisations autochtones ont formulé des critiques, refusant souvent de participer au processus<sup>57</sup>. Certains rapports qui ont été publiés ont également souligné l'inefficacité et les lacunes de ces politiques et ont exigé des réformes majeures<sup>58</sup>. Pourtant, même si elles n'ont été que légèrement modifiées, les politiques et pratiques adoptées il y a 30 ans sont toujours en place. En l'absence de réformes du processus de règlement des revendications territoriales en Ontario, les seules options qui s'offrent aux Premières nations qui cherchent depuis longtemps à faire reconnaître les droits issus de traités et les droits ancestraux sont soit d'avoir recours aux tribunaux, ce qui nécessite beaucoup d'argent et de temps, soit d'avoir recours à l'action directe.

### *3.3.3 Reconnaissance des droits ancestraux ou issus de traités dans la Constitution*

Au cours des années 1970, les peuples autochtones et leurs dirigeants estimaient que les efforts importants déployés en matière de réforme constitutionnelle leur fournissaient l'occasion de faire reconnaître expressément, dans la Constitution du Canada, leur statut et leurs droits<sup>59</sup>. Grâce aux efforts d'organisations pan-canadiennes représentant les Indiens, les Inuit et les Métis, une clause reconnaissant les droits ancestraux et les droits issus de traités a été enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il s'agit de l'article 35, qui se lit comme suit :

- 1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
- 2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

Une autre disposition de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, indique ceci :

Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus de traités ou autres — des peuples autochtones du Canada, notamment :

- a) aux droits ou libertés reconnus par la *Proclamation royale du 7 octobre 1763*;
- b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

La reconnaissance des droits ancestraux et des droits issus de traités dans la Constitution était une étape importante à franchir en vue de l'établissement de relations équitables et mutuellement avantageuses avec les peuples autochtones. Mais cette reconnaissance était libellée en termes très généraux dans la Constitution, de sorte qu'il y avait encore fort à faire pour donner de la consistance à ces dispositions constitutionnelles et pour les appliquer aux relations permanentes avec les peuples autochtones. De façon générale, on peut y arriver de deux manières : en entamant des négociations politiques et en concluant des ententes, ou en ayant recours aux tribunaux. Malheureusement, à ce jour, la conclusion d'arrangements politiques a donné bien peu de résultats, autant en ce qui a trait au Canada qu'à l'Ontario.

### ***3.3.4 Défaut de faire des progrès au moyen d'ententes politiques négociées***

Depuis 1982, on a tenté à plusieurs reprises, à la fois à l'échelon national et à l'échelon provincial, de mieux définir et protéger les droits ancestraux et les droits issus de traités. Mais la plupart des initiatives en ce sens n'ont pas permis de réaliser des progrès significatifs et durables pour ce qui est d'améliorer les rapports avec les peuples autochtones.

Au plan constitutionnel, les ministres fédéraux et provinciaux et les dirigeants autochtones ont organisé quatre conférences entre 1983 et 1985, mais ils ne sont pas parvenus à s'entendre sur une façon d'incorporer dans la Constitution du Canada le droit inhérent des peuples autochtones de gouverner leurs propres sociétés<sup>60</sup>. On a tenu les peuples autochtones à l'écart des négociations constitutionnelles qui ont immédiatement suivi et qui ont produit l'Accord du lac Meech. Le fait que cet accord ait été rédigé sans que les préoccupations des peuples autochtones ne soient prises en considération est un facteur-clé expliquant pourquoi l'accord n'a pas été accepté. On n'a pas répété cette erreur lors de la négociation de l'Accord de Charlottetown, qui a été la dernière tentative sérieuse de réforme de la Constitution. Cet accord, qui a été signé par le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux, portait entre autres sur les droits des peuples autochtones et comportait une importante section reconnaissant le droit inhérent de ceux-ci à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'y engageaient également à mettre en application les traités et à prendre des mesures rectificatives. Bien que l'Accord de Charlottetown ait été rejeté par suite du référendum du 26 octobre 1992, les observateurs et les analystes n'attribuent pas ce résultat aux propositions concernant les peuples autochtones.

Des efforts politiques moins officiels ont été déployés afin de renouveler les rapports fondés sur les traités et de respecter les droits ancestraux. Mais, une fois de plus, ces tentatives n'ont produit à peu près aucun résultat et, aux yeux des Autochtones, elles ne font que s'ajouter aux promesses non remplies qui caractérisent l'histoire du Canada.

En Ontario, une de ces tentatives a été la Déclaration de relation politique, dont avaient convenu le gouvernement provincial de l'époque et les dirigeants des Premières nations en 1991. La déclaration débute par la reconnaissance du droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, lequel découle du Créateur et de l'occupation initiale des terres par ces dernières. Elle indique ensuite que les Premières nations et l'Ontario s'engagent à favoriser l'exercice de ce droit « en respectant les rapports découlant de traités et en prenant les moyens jugés acceptables par les Premières nations et l'Ontario, notamment la procédure de conclusion des traités, les réformes constitutionnelles et législatives et la

conclusion d'ententes<sup>61</sup> ». À l'époque, la déclaration semblait annoncer l'avènement d'une nouvelle ère en ce qui a trait aux relations avec les Autochtones en Ontario et refléter l'engagement politique du gouvernement de l'Ontario d'entamer de nouvelles négociations. La déclaration ne liait cependant pas ses auteurs et, peu après, il a semblé qu'elle ne liait pas non plus la province d'un point de vue politique. Le gouvernement provincial de l'époque a bel et bien assuré un suivi, en organisant des tables rondes avec les Autochtones, et il a constitué, au sein du Secrétariat des affaires autochtones, un groupe de travail chargé de faire avancer le dossier sur l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales. Mais on n'a mis en place aucune structure ayant une force politique réelle ou une visibilité satisfaisante dans le but de mettre en œuvre la déclaration<sup>62</sup>. Le nouveau gouvernement provincial qui a été élu en 1995 a par la suite rejeté la déclaration.

La leçon à retenir de cet épisode est qu'un réel changement dans les relations autochtones en Ontario requiert plus qu'une déclaration d'intention politique soutenue par un gouvernement. Il est nécessaire de mettre en place des structures et d'adopter des lois qui constituent un fondement solide et durable permettant l'accomplissement des engagements pris.

Un autre exemple de tentative qui visait à établir une nouvelle relation mais qui s'est avérée être une promesse pour l'essentiel non tenue, cette fois à l'échelon national, c'est la constitution de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Celle-ci a été créée en réponse à la crise d'Oka, au Québec, au cours de laquelle des soldats canadiens et des guerriers mohawks se sont affrontés d'un côté et de l'autre des barricades, tout au long de l'été 1990. Il est évident qu'il s'agissait d'un événement crucial en ce sens qu'il a galvanisé les peuples autochtones du Canada et les a incités à agir de manière à protéger leurs droits et intérêts. Après la crise d'Oka, le gouvernement Mulroney a créé la CRPA, qui s'était vu confier le vaste mandat d'examiner pratiquement tous les aspects des relations autochtones. Le rapport de la Commission, qui compte six volumes, a été déposé en 1995. Il propose un important programme de réformes, y compris l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* et le renouvellement des rapports fondés sur les traités. Une des réformes recommandées, qui se rapporte directement à mon mandat, était de trouver une manière plus juste et plus efficace de régler les revendications territoriales particulières<sup>63</sup>.

Le gouvernement fédéral a donné sa réponse officielle à la CRPA dans un document intitulé *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, dans lequel il acceptait l'idée générale d'établir avec les peuples autochtones une nouvelle relation fondée sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale et sur un traité-cadre, mais il proposait peu de mesures

précises<sup>64</sup>. En ce qui a trait à la proposition relative aux revendications particulières, le document indiquait simplement que « [I]l gouvernement du Canada travaille depuis un certain temps avec les Premières nations en vue de présenter des recommandations à l'égard d'un organisme de revendications indépendant qui pourrait rendre des décisions exécutoires sur l'acceptation ou le rejet de revendications ». Il semblait que cet engagement allait être honoré en 1998, lorsqu'un groupe de travail mixte composé de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des Premières nations ont accepté des propositions prévoyant la création d'un organisme permanent indépendant chargé de résorber les impasses dans les négociations portant sur les revendications territoriales<sup>65</sup>. Cependant, la *Loi sur le règlement des revendications particulières* édictée par le Parlement en 2003 afin de créer un nouveau tribunal des revendications a été vivement contestée par les Autochtones au motif qu'elle ne satisfaisait pas à des exigences essentielles à la mise en marche d'un processus de règlement des revendications particulières acceptable et que le nouveau tribunal ne jouirait pas d'une indépendance suffisante<sup>66</sup>. La *Loi* n'a à ce jour pas été promulguée, et les efforts pour modifier celle-ci dans le but de trouver réponse à ces objections se poursuivent.

Un dernier exemple de projet de réforme prometteur concernant les relations autochtones avancé par un gouvernement qui a par la suite renoncé au projet avait pour objet d'améliorer le processus de règlement des revendications en Ontario.

En 1990, encore une fois par suite des événements d'Oka, un conseil tripartite, composé de ministres fédéraux et provinciaux et de dirigeants des Premières nations de l'Ontario, s'est réuni afin d'examiner les améliorations qui pourraient être apportées au processus de règlement des revendications particulières en Ontario<sup>67</sup>. Bien que toutes ses recommandations n'aient pas été retenues (notamment la proposition de créer un organisme indépendant chargé d'examiner les décisions du gouvernement fédéral sur les revendications), le conseil tripartite a permis d'améliorer le processus de règlement des revendications particulières en Ontario et le fonctionnement de la CIO. Par l'intermédiaire de celle-ci, le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les Premières nations ont pu immédiatement régler la situation de six Premières nations du Nord qui occupaient toujours des terres traditionnelles et qui n'avaient ni réserves ni services essentiels. Pour la première fois, le gouvernement fédéral a accepté de régler les revendications antérieures à la Confédération, qui revêtaient tant d'importance en Ontario, qui est le lieu de naissance des traités prévoyant la cession de terres au Canada avant la Confédération. De plus, la CIO a encouragé les parties à convenir d'un processus conjoint de recherche des faits historiques, évitant ainsi une « guerre d'experts » qui aurait nécessité beaucoup de temps et d'argent.

Au milieu des années 1990, le budget annuel de la CIO était passé du montant initial de 545 000 \$ à 1 160 000 \$, ce qui lui permettait de retenir les services de trois facilitateurs à plein temps et d'une personne de confiance chargés de régler les revendications territoriales. C'était cependant loin d'être suffisant pour empêcher que les revendications non réglées ne s'accumulent, mais le processus de la CIO semblait à tout le moins bien engagé. Toutefois, en 1996, le gouvernement provincial a coupé de 25 pour cent le financement qu'il accordait à la CIO. Puis, en 1999, malgré le fait qu'un comité de direction représenté par toutes les parties avait recommandé que le mandat de la CIO soit renouvelé pour une période de cinq ans, le ministre fédéral des Affaires indiennes a refusé de prendre de nouveau le décret nécessaire. Le 31 mars 2000, la CIO a mis fin à ses activités<sup>88</sup>.

Même si la CIO n'existe plus, cela ne signifiait pas qu'on devait entièrement stopper le processus de règlement des revendications territoriales en Ontario. Sous l'égide du Secrétariat des Affaires autochtones (qui est maintenant appelé Secrétariat des Affaires autochtones de l'Ontario), on a tenté de réduire les délais et d'accélérer le processus visant à régler les revendications territoriales. Les Premières nations, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont entamé des pourparlers bilatéraux et trilatéraux en vue d'améliorer et de restructurer le processus. De plus, la province et les Premières nations de l'Ontario ont eu une série de négociations fructueuses au sujet des revendications territoriales, des revendications découlant des traités et de l'exploitation des ressources. Toutefois, bien que tout cela soit bénéfique, il reste encore beaucoup à faire pour établir une base solide et durable permettant de véritablement renouveler les relations fondées sur les traités en Ontario.

### *3.3.5 Décisions judiciaires sur les droits ancestraux ou des droits issus de traités*

Étant donné que les démarches visant à clarifier et à garantir les droits ancestraux et les droits issus de traités sur le plan politique n'ont pas porté fruit, on a dû de plus en plus avoir recours aux tribunaux pour trancher les différends portant sur ces droits. C'est ainsi que les tribunaux ont établi une abondante jurisprudence en matière de droits ancestraux et de droits issus de traités garantis par la Constitution. Les principes énoncés dans un certain nombre d'arrêts importants fournissent le cadre du droit constitutionnel sur lequel j'ai fondé mon évaluation du régime applicable aux droits ancestraux et aux droits issus de traités en Ontario et mes recommandations de réforme. L'objectif étant de réduire la probabilité que des affrontements tels que ceux d'Ipperwash se produisent à nouveau.

### 3.3.5.1 *Obligations fiduciales*

J'ai mentionné l'obligation fiduciale qui incombe à la Couronne en raison du monopole qu'elle détient en ce qui concerne l'achat de terres indiennes. En 1984, l'arrêt *Guerin c. La Reine*<sup>69</sup> a confirmé que la Couronne, lorsqu'elle est partie à la vente ou à la location de terres indiennes, a l'obligation d'agir dans l'intérêt véritable des Indiens. « Comme ce serait le cas s'il y avait fiducie — écrivait le juge Dickson (tel était alors son titre) — , Sa Majesté doit détenir les terres à l'usage et au profit de la bande qui les a cédées. L'obligation est donc soumise à des principes très semblables à ceux qui régissent le droit des fiducies, en ce qui concerne notamment le montant des dommages-intérêts en cas de manquement. » Des allégations de manquement à l'obligation fiduciaire de la Couronne ont été soulevées à l'égard de plusieurs des revendications territoriales qui ne sont pas encore réglées dans la province.

### 3.3.5.2 *Interprétation des traités*

À partir de 1985, avec l'arrêt *Simon*, la Cour suprême a fixé les règles qui régissent l'interprétation des traités conclus avec les Premières nations<sup>70</sup>. L'objet de ces règles est de respecter les traités et de traiter les Premières nations de manière juste et respectueuse. En 1999, dans l'arrêt *R. c. Marshall*<sup>71</sup>, la juge McLachlin (tel était alors son titre) a résumé les principes régissant l'interprétation des traités énoncés à maintes reprises par la Cour suprême :

- Les traités conclus avec les Autochtones constituent un type d'accord unique, qui demandent l'application de principes d'interprétation spéciaux.
- Les traités doivent recevoir une interprétation libérale, et toute ambiguïté doit profiter aux signataires autochtones.
- L'interprétation des traités a pour objet de choisir, parmi les interprétations possibles de l'intention commune, celle qui concilie le mieux les intérêts des deux parties à l'époque de la signature.
- Dans la recherche de l'intention commune des parties, l'intégrité et l'honneur de la Couronne sont présumés.
- Dans l'appréciation de la compréhension et de l'intention respectives des signataires, le tribunal doit être attentif aux différences particulières d'ordre culturel et linguistique qui existaient entre les parties.
- Il faut donner au texte du traité le sens que lui auraient naturellement donné les parties à l'époque.

- Il faut éviter de donner aux traités une interprétation formaliste ou inspirée du droit contractuel.
- Tout en donnant une interprétation généreuse du texte du traité, les tribunaux ne peuvent en modifier les conditions en allant au-delà de ce qui est réaliste ou de ce que « le langage utilisé permet ».
- Les droits issus de traités des peuples autochtones ne doivent pas être interprétés de façon statique ou rigide. Ils ne sont pas figés à la date de la signature. Les tribunaux doivent les interpréter de manière à permettre leur exercice dans le monde moderne. Il faut pour cela déterminer quelles sont les pratiques modernes qui sont raisonnablement accessoires à l'exercice du droit fondamental issu de traité dans son contexte moderne<sup>72</sup>.

La juge McLachlin a énoncé ces principes afin de guider les juges qui sont appelés à trancher des différends portant sur des traités. Ces principes s'appliquent toutefois également au processus de négociation. Il serait préférable que de tels différends soient, dans la mesure du possible, réglés par voie de négociation plutôt que par voie judiciaire, processus qui requiert beaucoup de temps et d'argent, et il est essentiel que les gouvernements — fédéral, provincial et ceux des Premières nations — respectent ces principes lorsqu'ils s'efforcent de négocier le règlement de différends portant sur des traités.

### 3.3.5.3 *Droits ancestraux*

En 1990, dans l'arrêt *Sparrow*<sup>73</sup>, la Cour suprême a rendu sa première décision portant sur le sens de l'expression « droits ancestraux existants », ces droits étant reconnus et confirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Cour a clairement indiqué que l'emploi du mot « existants » ne signifiait pas que cet article visait uniquement les droits dont les peuples autochtones jouissaient réellement en 1982. Les droits ancestraux garantis par la Constitution s'étendent aux activités qui faisaient « partie intégrante » de la culture distinctive d'un peuple autochtone. Compte tenu de la nécessité de confirmer et de reconnaître les droits conférés par l'article 35, la Cour a déclaré, dans un jugement unanime rédigé par le juge en chef Dickson, « qu'une interprétation généreuse et libérale du texte de cette disposition constitutionnelle s'impose »<sup>74</sup>. La Cour a reconnu que, comme tous les droits garantis par la Constitution, les droits ancestraux ne sont pas absous; ils pourraient à l'occasion être supplplantés par d'autres valeurs et principes constitutionnels importants.

Depuis qu'elle a rendu sa décision dans l'arrêt *Sparrow*, la Cour suprême a été saisie d'un certain nombre de revendications de droits ancestraux contestées, reconnaissant ces droits dans certains cas, mais non dans d'autres. Le facteur essentiel permettant de conclure à l'existence d'un droit ancestral est l'existence d'une pratique ou d'une tradition qui, de l'avis de la Cour, constitue un élément essentiel de la société distinctive d'un peuple autochtone avant la prise de contact avec les Européens<sup>75</sup>. Dans l'affaire *Dolgammukw*, tranchée en 1997, les peuples Gitksan et Wet'suwet'en avaient formulé des revendications à l'égard de terres traditionnelles qu'ils n'avaient pas cédées à la Couronne. La Cour suprême a reconnu le titre ancestral en tant que droit ancestral découlant du fait que les peuples autochtones possédaient ces terres avant que la Couronne n'affirme sa souveraineté sur le territoire. Le titre ancestral confère davantage que le droit ancestral de se livrer à des activités particulières, en ce sens qu'il comprend le droit d'exploiter les terres traditionnelles de manière non traditionnelle. Cela comprend l'exploitation des ressources minérales, pourvu qu'une telle exploitation ne soit pas incompatible avec « la nature de l'attachement qu'ont les revendicateurs pour ces terres ». Ici encore, la Cour a reconnu que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pouvaient porter atteinte aux droits ancestraux si l'atteinte se rapporte à la poursuite d'un objectif législatif « impérieux et réel », mais uniquement après avoir consulté la Première nation et tenu compte de ses intérêts et, dans les cas d'atteinte très grave, uniquement avec le consentement de la Première nation.

### 3.3.5.4 Droits des Métis

En 2001, pour la première fois, la Cour d'appel de l'Ontario a, dans l'arrêt *R. c. Powley*<sup>76</sup>, traité de manière exhaustive des droits ancestraux — reconnus par la Constitution — des peuples métis au Canada. Sans tenter d'élaborer une définition exhaustive des peuples métis, la Cour a reconnu que ceux-ci constituaient des collectivités qui ont hérité d'un double patrimoine, autochtone et européen, et dont les cultures et les traditions sont distinctes. Leurs droits étaient fondés sur des activités liées à la survie et à l'identité des collectivités qu'ils ont formées après le contact avec les Européens et avant que les autorités européennes n'acquièrent un contrôle effectif. Dans le jugement *Powley*, la Cour a confirmé le droit de la collectivité métis de la région de Sault Ste. Marie de chasser l'original. Elle a rejeté l'argument selon lequel les règlements ontariens sur la chasse ne reconnaissent pas le droit des Métis étaient justifiés. La Cour suprême du Canada a confirmé cette décision<sup>77</sup>. Ainsi, l'arrêt *Powley* constitue un précédent important

lorsqu'il s'agit de déterminer l'obligation constitutionnelle des organismes de réglementation provinciaux de satisfaire les intérêts des collectivités métis.

### *3.3.5.5 L'honneur de la Couronne et l'obligation de consulter et d'offrir un accommodement*

En 2004, la Cour suprême du Canada a rendu deux jugements dans des affaires concernant la Colombie-Britannique, *Nation haïda*<sup>78</sup> et *Taku River*<sup>79</sup>, dans lesquelles on contestait le pouvoir du gouvernement provincial d'autoriser des projets portant sur les ressources naturelles qui menaçaient la viabilité des Premières nations sur les terres traditionnelles. Dans *Nation haïda*, la province avait cédé à une société forestière une concession de ferme forestière sur des terres dont les Haïda revendiquaient le titre. Dans l'affaire *Taku River*, la province avait prévu de construire une route en vue de rouvrir une ancienne mine sur des terres dont la Première nation Tlingit de Taku River revendiquait le titre. Dans les deux cas, la Cour a jugé que la province avait l'obligation de consulter la Première nation dans le but de trouver des accommodements aux intérêts de celle-ci sur les terres, et qu'elle devait, au cours des négociations relatives aux droits fonciers, agir de manière à ne pas considérablement réduire la valeur spirituelle et matérielle des terres aux yeux des Autochtones. La Cour a clairement indiqué que cette obligation de consultation n'équivalait pas à un droit de veto accordé aux Premières nations. Le gouvernement provincial avait plutôt l'obligation d'agir de bonne foi et de faire en sorte que l'exploitation des terres traditionnelles tienne compte des intérêts des Premières nations sur ces terres. La Cour estimait que cette obligation découlait du principe de « l'honneur de la Couronne », c'est-à-dire de l'engagement que la Couronne avait pris dans la *Proclamation royale* de 1763 de ne pas se livrer à des pratiques déloyales à l'égard des peuples autochtones et d'agir honorablement.

L'année suivante, dans l'arrêt *Première nation cri Mikisew*<sup>80</sup>, la Cour suprême a appliqué l'obligation de consultation et d'accommodelement à une situation dans laquelle une Première nation avait un intérêt sur des terres hors réserve qui avaient été cédées aux termes d'un traité. Dans cette affaire, le gouvernement fédéral avait approuvé un projet de construction d'une route praticable l'hiver dans le parc national Wood Buffalo, situé dans le nord de l'Alberta, sur des terres qui avaient été cédées à la Couronne aux termes du traité 8. Ce traité comportait une clause semblable à celles que l'on trouvait dans les traités conclus en Ontario, qui reconnaissait le droit des Indiens de continuer leur récolte traditionnelle partout sur les parcelles de terre cédées, exception faite des parcelles susceptibles d'être utilisées par le gouvernement. Le gouvernement fédéral a soutenu qu'il n'avait

aucune obligation de consulter les signataires autochtones dans le cas de terres cédées aux termes d'un traité. La Cour suprême a rejeté cet argument et a jugé que le principe de l'honneur de la Couronne signifiait que « [l]a Couronne devait demander aux Mikisew d'exprimer leurs préoccupations et les écouter attentivement, et s'efforcer de réduire au minimum les effets préjudiciables du projet sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Mikisew<sup>81</sup> ». Cette décision a une incidence très importante en Ontario, où la plupart des terres sont des terres « cédées » aux termes de traités.

Un thème commun à toutes ces décisions judiciaires est qu'il est dans l'intérêt de tous d'entretenir avec les Premières nations et les autres peuples autochtones des relations non antagonistes. Un autre thème, relié au premier, correspond au point de vue, exprimé dans presque toutes les causes susmentionnées, selon lequel les questions litigieuses entre les peuples autochtones et les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral devraient dans la mesure du possible être abordées au cours de discussions et réglées dans des ententes négociées plutôt qu'être déférées aux tribunaux. Je souscris à ce point de vue et, dans les chapitres qui suivent, je formule des recommandations afin de faciliter la conclusion, à l'amiable, d'ententes négociées.

## Notes

- 1 Pour un compte rendu de ces traités, voir Robert J. Surtees, « Land Cessions, 1763-1830 », dans Edward S. Rogers et Donald B. Smith, *Aboriginal Ontario: Historical Perspectives on the First Nations* (Toronto : Dundurn Press, 1994), aux pp. 93 à 121.
- 2 Canada. Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume I : Un passé, un avenir* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1996). Voir de façon générale la partie 2, qui présente un historique détaillé des politiques autochtones adoptées dans le territoire maintenant appelé le Canada.
- 3 L.R. (1985), ch. I-5.
- 4 L.R.C. 1927, ch. 98, art. 149A. En 1927, la *Loi sur les Indiens* a été modifiée afin de créer une nouvelle infraction passible d'une amende ou d'un emprisonnement de deux mois : il était dorénavant interdit de solliciter des fonds pour appuyer des revendications juridiques présentées par des Indiens sans avoir au préalable obtenu un permis du surintendant des affaires indiennes.
- 5 *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335.
- 6 Juge Gordon Killeen, jugement rendu en première instance dans l'affaire *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada et al.* (1995) 24 O.R. (3<sup>e</sup>) 654, p. 690.
- 7 *Chippewas of Kettle and Stony Point v. Attorney General of Canada et al.* (1996) 31 O.R. (3<sup>e</sup>) 97. La Cour suprême du Canada a confirmé cette décision — *Chippewas de Kettle et Stony Point c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 756.
- 8 Darlene Johnston, « Respecting and Protecting the Sacred » (document de recherche de la Commission d'enquête).
- 9 Johnston, p. 17.
- 10 Chapitre W-2 [Abrogé, L.R. (1985), ch. 22 (4<sup>e</sup> suppl.), art. 80].
- 11 Noelle Spotton, « A Profile of Aboriginal Peoples in Ontario » (document de recherche de la Commission d'enquête). Mme Spotton a été conseillère en politiques de la Commission d'enquête. Cette section s'inspire de son document de recherche.
- 12 Spotton, p. 9. Selon le recensement de 2001, la population d'« origine autochtone » de l'Ontario était de 308 105 habitants. L'expression « origine autochtone » vise les personnes qui ont indiqué qu'elles appartenaient à au moins un groupe autochtone à la question sur l'origine ethnique, c'est-à-dire Indien de l'Amérique du Nord, Métis ou Inuit. Dans le présent rapport, j'ai décidé d'employer les données relatives à « l'identité autochtone », étant donné qu'elles s'appliquent aux personnes qui se sont identifiées comme étant autochtones. Le chiffre de 188 315 ne comprend pas les 14 335 Autochtones qui, selon Statistique Canada, n'ont pas été comptés en raison de problèmes de collecte des données de recensement relatives au peuple autochtone.
- 13 Chiefs of Ontario, observations présentées dans la deuxième partie de l'enquête, par. 1.
- 14 Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2004 » ([http://www.aic-inac.gc.ca/pr/sts/rp/rp04\\_e.html](http://www.aic-inac.gc.ca/pr/sts/rp/rp04_e.html)).
- 15 Eric Guimond, « Fuzzy Definitions and Population Explosion: Changing Identities of Aboriginal Groups in Canada », dans David Newhouse et Evelyn Peters, éd., *Not Strangers in These Parts: Urban Aboriginal Peoples* (Ottawa : Initiatives de recherche sur les politiques, 2003).
- 16 Spotton, p. 17, d'après le recensement de 2001 de Statistique Canada, « Âge médian de la population ayant une identité autochtone, pour le Canada, les provinces et les territoires — Données-échantillon (20 %) ».
- 17 Michael Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights in Ontario: An Analysis of Past Policies and Options for the Future » (document de recherche de la Commission d'enquête).

- 18 Surtees, p. 107.
- 19 Peter S. Schmalz, *The Ojibwa of Southern Ontario* (Toronto : University of Toronto Press, 1991).
- 20 Sidney L. Harring, *White Man's Law: Native People in Nineteenth Century Canadian Jurisprudence* (Toronto : Osgoode Society, 1998), pp. 41 et 42. La Confédération iroquoise comprenait les Mohawks, les Onondagas, les Oneidas, les Cayugas, les Tuscaroras et les Senecas.
- 21 Coyle, p. 31.
- 22 *Ibid.*, p. 12.
- 23 *Ibid.*, p. 15.
- 24 Cette politique a été adoptée par le lieutenant-gouverneur, Sir Francis Bond Head, en 1835.
- 25 Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Rapport de recherche sur les traités, Robert J. Surtees, « Traitées Robinson » (Ottawa : ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1986). Voir également Janet Chute, *Shingwaukakosie: A Century of Native Leadership* (Toronto : University of Toronto Press, 1998).
- 26 Alexander Morris, *The Treaties of Canada with the Indians* (1880; réimpression, Toronto : Coles Publishing, 1971), pp. 304 à 309.
- 27 Norman K. Zlotkin, « Post-Confederation Treaties », dans Bradford W. Morse, éd., *Aboriginal Peoples and the Law: Indian, Métis and Inuit Rights in Canada* (Toronto : Carleton University Press, 1985), p. 273.
- 28 *A.G. Canada v. A.G. Ontario*, [1897] A.C. 199, 66 L.P.C. 11 (CJPC).
- 29 *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387, à la p. 399.
- 30 *St. Catherine's Milling & Lumber Co. v. The Queen* (1888), 14 App. Cas. 46 (CJPC).
- 31 Coyle, p. 12.
- 32 1891, 54-55 Vic. c. 5.
- 33 Patrick Macklem, « The Impact of Treaty 9 on Natural Resource Development in Northern Ontario », dans Michael Asch, éd., *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference* (Vancouver : UBC Press, 1997), chap. 4.
- 34 Kate Harries, « Resources Minister set to negotiate new deal for native bands », *Globe & Mail*, 20 mars 2006.
- 35 *Loi constitutionnelle de 1930*. Une entente a également été conclue avec la Colombie-Britannique. Elle ne contient pas cette clause, mais les Conditions de l'union de la Colombie-Britannique au Canada comportent une clause relative aux Indiens.
- 36 *Attorney General of Ontario v. Francis* (1887) 2 C.N.L.C. 6 (non publié avant 1980).
- 37 *Ontario Mining Company v. Seybold* (1899) 31 O.R. 386.
- 38 Pour un compte rendu détaillé, voir Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario » (document de recherche de la Commission d'enquête), aux pp. 25 à 36.
- 39 Teillet, p. 35.
- 40 *Rex v. Train*, 1912, non publié.
- 41 *Ibid.*, à la p. 31.
- 42 *Rex v. Padjena and Quesawa*, 4 C.N.L.C. (1930), aux pp. 411 à 414.
- 43 *Rex v. Commanda*, (1939) C.N.L.C., Vol. 5, p. 367.

- 44 *R. v. George* (1966) C.N.L.C., Vol. 6, p. 360 (C.S.C.).
- 45 Teillet, pp. 46 à 51 et 53 à 58. Voir, de façon générale, le compte rendu de Jean Teillet sur ces deux affaires.
- 46 Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1969).
- 47 Pour une analyse du livre blanc de 1969, voir Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970* (Toronto : University of Toronto Press, 1981).
- 48 *Calder c. P.G. de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313.
- 49 *Ibid.*, à la p. 328.
- 50 Le processus de règlement des revendications globales a été décrit dans un livret intitulé *En toute justice : Une politique des revendications des Autochtones – Revendications globales* (Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1981; modifié en 1986).
- 51 Le processus de règlement des revendications particulières a été décrit dans un livret intitulé *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones* (Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1982).
- 52 Coyle, p. 43.
- 53 Ontario, Commission royale sur l'environnement du Nord. E. P. Hartt, commissaire, *Report of the Royal Commission on the Northern Environment: Interim Report*, (Toronto : Royal Commission, 1978), p. 34.
- 54 *Ibid.*, p. 36.
- 55 Coyle, annexe 3 (copies des décrets).
- 56 *Ibid.*, p. 45.
- 57 Ovide Mercredi et Mary Ellen Turpel, *In the Rapids: Navigating the Future of First Nations* (Toronto : Penguin Books, 1994).
- 58 (i) Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Gerald V. LaForest, *Report on Administering Processes for the Resolution of Specific Claims* (Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1978); (ii) Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Living Treaties: Lasting Agreements: Report of the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy* (Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1985); (iii) Association du Barreau canadien, Rapport du Comité spécial, *Rapport sur les droits des Autochtones au Canada – du défi à l'action* (Ottawa : Association du Barreau canadien, 1988); (iv) Ontario, Commission des revendications des Indiens de l'Ontario, « Document de travail traitant des revendications territoriales des Premières nations : Rapport des activités » (Toronto : Commission sur les Indiens de l'Ontario, 1990); (v) Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 : Une relation à redéfinir* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1996), pp. 527 à 556 [rapport de la CRPA, vol. 2].
- 59 Douglas Sanders, « The Indian Lobby », dans Keith Banting et Richard Simeon, *And No One Cheered: Federalism, Democracy & The Constitution Act* (Toronto : Methuen, 1983), pp. 301 à 332. Voir également Teillet, pp. 37 et 38.
- 60 David Hawkes, « Aboriginal Peoples and Constitutional Reform: What Have We Learned? » (Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1989).
- 61 David Cameron et Jill Wherrett, « New Relationships, New Challenges: Aboriginal Peoples and the Province of Ontario », projet de la Commission royale sur les peuples autochtones impliquant la participation des gouvernements canadiens et des peuples autochtones (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, novembre 1993), pp. 33 et 34. Les auteurs font remarquer que les Chippewas de Nawash, les Saugeen et les Premières nations de Cockburn Island constituaient des exceptions.
- 62 *Ibid.*, pp. 34 à 38.

- 63 Rapport de la CRPA, vol. 2, pp. 545 à 613.
- 64 Canada. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (Ottawa : 1997).
- 65 Coyle, p. 39.
- 66 L.C. 2003, ch. 23.
- 67 Coyle, p. 45.
- 68 *Ibid.*, p. 46.
- 69 *Ginerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335.
- 70 *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387.
- 71 *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456.
- 72 *Ibid.* (Les citations des arrêts énonçant chacun des principes ont été omises.)
- 73 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 S.C.R. 1075.
- 74 *Ibid.*, à la p. 228.
- 75 Voir, par exemple, *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507.
- 76 *R. c. Powley* (2001), 196 DLR (4<sup>th</sup>) 221.
- 77 *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207.
- 78 *Nation haida c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511.
- 79 *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projets)*, [2004] 3 R.C.S. 550.
- 80 *Première nation cri Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388.
- 81 *Ibid.*, au paragraphe 64.

## LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES

Compte tenu de la preuve entendue au cours des audiences, des documents d'orientation présentés par les parties, des recherches menées par la Commission et des consultations communautaires et des discussions en table ronde auxquelles j'ai participé, il m'apparaît évident que la plus grande source de frustration, de méfiance et de ressentiment chez les Autochtones de l'Ontario réside dans le fait que nous ne parvenons pas à régler, de façon juste et avec célérité, les manquements aux obligations issues des traités et aux autres obligations juridiques envers les Premières nations. Si les gouvernements de l'Ontario et du Canada veulent éviter de futures confrontations semblables à celles d'Ipperwash ou de Caledonia, ils devront régler les revendications relatives aux terres et aux traités de manière juste et efficace.

L'expression « revendications territoriales » suscite un profond malentendu sur la place publique. Elle donne à penser que les Premières nations demandent aux gouvernements de leur donner davantage de terres, mais c'est plutôt la situation inverse qui se produit : les Premières nations demandent en effet aux gouvernements, dans le cadre de ces revendications, de respecter les promesses qu'ils leur ont faites au sujet des terres et des ressources et de les dédommager par suite du non-respect de ces promesses. Dans le document qu'il a préparé pour la Commission d'enquête, le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario résume la situation comme suit : « Les revendications territoriales reposent sur l'allégation selon laquelle la Couronne n'a pas respecté les promesses faites aux Autochtones ni rempli les obligations qui leur sont dues selon la loi<sup>1</sup>. »

Le règlement de ces revendications est essentiel non seulement pour permettre des relations axées sur le respect et l'harmonie avec les Premières nations, mais également pour assurer le maintien de la règle de droit dans le cadre des relations avec les Autochtones.

Étant donné que ces revendications portent d'abord et avant tout sur des questions d'ordre juridique, les Premières nations pourraient les porter devant les tribunaux. Cependant, les poursuites formelles sont coûteuses et reposent sur une procédure accusatoire. De plus, les tribunaux sont rarement en mesure de régler entièrement le litige et ont tendance à trancher toutes les questions de droit dont ils sont saisis en faveur d'une seule et même partie. Dans bien des cas, les juges demandent aux parties de poursuivre les négociations sur les questions qui dépassent la compétence de la cour. Surtout, les décisions judiciaires ne peuvent

mener à l'établissement, entre les Premières nations, les gouvernements et les collectivités avoisinantes, de la relation permanente positive qui est nécessaire à l'élaboration de solutions consensuelles aux questions d'ordre pratique qui dépassent les aspects purement juridiques. C'est pour toutes ces raisons que des solutions de rechange aux litiges visant à favoriser des règlements négociés ont été présentées.

Malheureusement, les processus d'examen des revendications relatives aux terres et aux traités que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont élaborés et appliqués depuis le milieu des années 1970 se sont révélés, dans l'ensemble, inefficaces, désespérément lents et inéquitables.

En fait, seules onze des 116 revendications que le gouvernement de l'Ontario a reçues entre 1973 et 2004 ont été réglées. Cela signifie que 9 p. 100 seulement des revendications déposées en Ontario ont été réglées au cours des 30 dernières années<sup>2</sup>. Voilà un résultat peu reluisant.

En moyenne, quinze ans se sont écoulés entre le dépôt d'une revendication et l'obtention d'un règlement final<sup>3</sup>, sans compter le délai de mise en oeuvre, qui représente souvent plusieurs années. Quand la justice traîne, il n'y a plus de justice.

Enfin, ces processus sont inéquitables. Le gouvernement qui reçoit une revendication d'une Première nation décide si elle repose sur un fondement juridique valide et il n'existe aucun mécanisme permettant d'obtenir un examen indépendant de cette décision. Le processus de règlement des différends dans le cadre duquel une des parties est aussi le juge ne respecte pas la norme de justice normalement attendue. Lors de chaque examen indépendant du processus d'examen des revendications actuellement en vigueur en Ontario, une des grandes failles relevées a été le conflit d'intérêts découlant du fait de permettre au gouvernement de trancher toutes les questions de droit<sup>4</sup>.

Ce sont là les obstacles les plus évidents et les plus persistants du processus d'examen des revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario. De plus, l'expérience a démontré qu'il y aurait lieu d'améliorer la responsabilisation et la transparence de ces processus ainsi que l'éducation publique s'y rapportant.

Il est bien certain que les processus, les institutions et les ressources utilisés pour régler les revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario doivent être améliorés. Le refus d'examiner ces questions de façon constructive entraînera inévitablement un plus grand nombre d'occupations et de manifestations de la part des Autochtones, une intervention accrue des tribunaux dans le processus, un développement économique ralenti, sinon freiné et une hausse des confrontations entre les collectivités autochtones et non autochtones.

La nature fédérale-provinciale du problème ajoute à la complexité des mesures à prendre pour corriger les failles du processus de règlement des revendications.

Bien que quelques revendications formulées en Ontario ne concernent que le gouvernement fédéral, la plupart des revendications concernent à la fois les gouvernements fédéral et ontarien. En conséquence, toute réforme entreprise par l'Ontario sera incomplète et insuffisante, à moins que le gouvernement fédéral ne mette en place des réformes complémentaires appropriées. À titre de commissaire d'une enquête provinciale, je formule des recommandations sur les mesures que l'Ontario doit prendre pour éliminer les failles du processus actuel, mais je tiens compte de l'état actuel du processus fédéral concernant les revendications particulières ainsi que des réformes que le gouvernement fédéral et le Parlement envisagent à l'heure actuelle en ce qui a trait à ce processus. Les initiatives fédérales donnent au gouvernement provincial de l'Ontario une occasion importante de parvenir à une réforme compatible et efficace du processus de règlement des revendications de l'Ontario.

Bien entendu, l'établissement d'un processus efficace et légitime pour régler les différends concernant les traités avec les Premières nations ne saurait se faire sans la participation des Premières nations elles-mêmes et des organisations qui représentent leurs intérêts. Les processus de revendications territoriales ne fonctionneront vraisemblablement pas ni ne seront crédibles si le processus est imposé aux Premières nations. À mon avis, les réformes doivent être acceptables autant pour celles-ci que pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

Afin de jouer un rôle dans la réforme du processus de revendications de l'Ontario, les nations ayant signé un traité doivent trouver de l'appui dans leurs propres collectivités et s'entraider. La façon dont elles y parviendront sera déterminée surtout par leurs membres et dirigeants ainsi que par les organisations qu'elles ont créées pour promouvoir leurs intérêts communs. Je reconnaissais que l'élimination du scepticisme engendré par de nombreuses années de frustration et de promesses non remplies et la recherche d'un terrain d'entente malgré la diversité des expériences et traditions au sein des Premières nations de l'Ontario représentent un défi de taille. J'espère que la promesse d'un nouveau début découlant des travaux de la présente enquête incitera les Premières nations et leurs dirigeants à relever efficacement ce défi.

#### **4.1 Que sont les revendications territoriales?**

Selon le gouvernement fédéral, 273 revendications avaient été déposées en Ontario contre le gouvernement fédéral au 30 septembre 2006<sup>5</sup>. En vertu de la politique fédérale, ces revendications font partie des revendications particulières. La plupart découlent de l'omission apparente de la Couronne d'utiliser à bon escient les terres réservées aux Premières nations par les traités en cause<sup>6</sup>.

De ces revendications formulées contre le Canada en Ontario, plus de 10 p. 100, soit vingt-huit, concernent les Six Nations de Grand River, la réserve la plus populeuse du Canada. La manifestation qui se poursuit à Caledonia concerne une de ces revendications. En plus des revendications découlant de traités historiques, il existe des revendications selon lesquelles certaines terres n'ont jamais été « cédées » par traité, de sorte que la Première nation possède encore un titre autochtone sur les terres en question<sup>7</sup>.

L'Ontario a commencé à recevoir des revendications en 1973. La province a en effet reçu 116 revendications territoriales entre 1973 et avril 2005. La plupart de ces revendications concernent la mauvaise gestion ou le mauvais traitement des terres de réserve<sup>8</sup> et comportent également des allégations visant le gouvernement fédéral. Ainsi, une allégation selon laquelle le gouvernement fédéral a commis un manquement à son obligation fiduciaire de protéger les terres de réserve peut être accompagnée d'une revendication contre la province, qui aurait bénéficié injustement de ressources auxquelles elle n'avait pas droit. Il est souvent très difficile pour les Premières nations de déterminer le gouvernement contre lequel elles doivent déposer leur revendication. En conséquence, une des réformes que je propose réside dans la tenue par le Canada et l'Ontario d'un registre commun des revendications.

Les Premières nations et les collectivités métisses ont également des revendications au sujet des droits de récolte sur les terres traditionnelles. Je commente les questions liées aux ressources naturelles dans le chapitre 5.

#### **4.2 Règlements fructueux des revendications territoriales**

En avril 2005, le gouvernement provincial a présenté, par l'entremise du SAAO, un exposé détaillé à la Commission d'enquête au sujet du processus de revendications territoriales de l'Ontario<sup>9</sup>. Le SAAO a signalé qu'à cette date, l'Ontario était partie à onze règlements de revendications territoriales par suite desquels la province avait remis plus de 175 000 acres de terres et versé des indemnités totalisant près de 30 000 000 \$ aux Premières nations. L'Ontario était également partie à trois accords de principe qui, s'ils étaient ratifiés, auraient pour effet de porter à environ 275 000 acres la superficie de terres transférées aux Premières nations et à environ 85 000 000 \$ le total des indemnités que la province serait tenue de verser à celles-ci. De plus, l'Ontario participait à neuf négociations relatives à des revendications territoriales qui, si elles menaient à un règlement, feraient encore gonfler sensiblement ces données<sup>10</sup>.

Le SAAO a également informé la Commission d'enquête que le gouvernement provincial mettait en oeuvre trois des onze revendications réglées. Ce dernier

élément soulève une question importante : même lorsqu'un accord est conclu et qu'un règlement est ratifié, celui-ci n'est complet que lorsqu'il est entièrement mis en oeuvre. La période de mise en oeuvre d'un règlement doit être ajoutée au délai d'environ quinze ans qui s'écoule entre le dépôt d'une revendication et la négociation d'un règlement final. De toute évidence, l'ensemble du processus est beaucoup trop long.

Les éléments les plus frappants du processus de revendications territoriales résident dans le nombre peu élevé de règlements et dans le délai nécessaire à leur finalisation. Néanmoins, il est important de reconnaître ce que le processus a permis d'accomplir jusqu'à maintenant, pour deux raisons.

D'abord, il faut comprendre que les revendications peuvent être réglées et le sont effectivement. Il serait faux de dire que les revendications sont nombreuses ou majeures au point où il est impossible de les régler. L'expérience a en effet démontré que les parties sont capables de négocier des règlements justes, efficaces et créatifs lorsque les conditions s'y prêtent et qu'elles bénéficient du soutien nécessaire à cette fin.

En second lieu, les revendications territoriales réglées jusqu'à maintenant nous aident à comprendre l'ampleur des revendications qui restent et, par conséquent, l'importance des droits et indemnités que pourraient se voir refuser les Premières nations et de la responsabilité qui pourrait incomber aux gouvernements. Le professeur Coyle a obtenu des *Comptes publics du Canada* des renseignements selon lesquels en 2001, la dette éventuelle du Canada au titre des revendications particulières de l'ensemble du pays était évaluée à plus 2 600 000 000 \$<sup>11</sup>. L'arriéré des revendications non réglées a augmenté depuis cette estimation et ce montant serait probablement supérieur aujourd'hui. Je ne connais l'existence d'aucune estimation comparable pour l'Ontario, mais je sais que le montant serait très élevé.

### 4.3 Le processus actuel

Aux yeux de toute personne raisonnable, il est évident que le processus de règlement des revendications territoriales de l'Ontario est beaucoup trop long. Un délai de quinze ans pour régler une revendication serait scandaleux partout ailleurs au Canada.

Le SAAO a expliqué le délai relatif au règlement des revendications territoriales en partie comme suit :

Selon l'expérience vécue en Ontario, à quelques rares exceptions près, plusieurs années doivent s'écouler avant que les négociations entourant

les revendications mènent à un règlement, non pas en raison d'impasses à la table des négociations ou du fait qu'une partie se traîne les pieds, mais parce que lesdites négociations nécessitent des démarches qui demandent beaucoup de temps, eu égard aux obligations juridiques complexes et aux vieilles blessures qui s'y rattachent ainsi qu'à la nature définitive des règlements connexes<sup>12</sup>.

Dans son document, le SAAO souligne également que le gouvernement provincial (ou fédéral) n'est pas toujours à l'origine du retard. Dans certains cas, les Premières nations ont du mal à étayer leurs positions et à déterminer les bénéficiaires possibles d'une revendication<sup>13</sup>.

Enfin, le SAAO précise qu'un « examen des points de référence atteints à l'échelle longitudinale montre que des améliorations très importantes ont été apportées au processus de négociation »<sup>14</sup>. En d'autres termes, le processus est plus rapide qu'autrefois.

Je reconnaissais la grande complexité des questions juridiques et historiques que soulève une revendication. Les revendications territoriales mettent en effet en cause des accords complexes qui nécessitent des négociations entre plusieurs parties en ce qui a trait aux questions épineuses touchant les aspects historiques, juridiques et financiers, les biens et la mise en œuvre. Les négociations relatives aux revendications territoriales couvrent habituellement le fondement de la revendication, l'évaluation du préjudice, la nature et la portée de l'indemnité, la répartition des contributions fédérale et provinciale au règlement et les intérêts des tierces parties. Je conviens également qu'il est simpliste de reprocher aux gouvernements fédéral et provincial chaque retard ou obstacle touchant le processus de revendications territoriales.

Cependant, je crois qu'il est possible d'améliorer sensiblement l'efficacité et l'efficience du processus. Selon le professeur Coyle, « il est probable que le délai lié à l'examen des revendications par l'Ontario est imputable principalement au caractère insuffisant des ressources disponibles pour terminer la tâche plus tôt »<sup>15</sup>. Quiconque connaît bien le processus conviendra que la remarque du professeur Coyle est assez juste. Cependant, il faut davantage qu'un accroissement des ressources. Je propose des réformes touchant la procédure et les institutions afin d'accélérer l'examen des revendications et de faire de la démarche un processus plus équitable qui mise davantage sur la responsabilisation.

Le processus d'examen des revendications de l'Ontario comporte plusieurs étapes distinctes<sup>16</sup>. D'abord, les négociations sont elles-mêmes précédées d'une phase préliminaire caractérisée par deux procédures, dont la première a lieu dès que l'Ontario reçoit une revendication d'un groupe autochtone. À ce stade, le

SAAO accomplit deux tâches. Il donne au groupe qui formule la revendication des renseignements sur le processus, notamment des renseignements sur la façon d'obtenir du financement, et il examine l'exposé de la revendication et la documentation qui y est jointe pour s'assurer que les documents sont clairs et exhaustifs. Il est bien certain que la démarche liée à la réception de la revendication et à la communication de renseignements au groupe qui l'a formulée est nécessaire. Nous n'avons obtenu aucune donnée sur le temps que demande habituellement cette première étape, mais je n'ai pas entendu dire non plus qu'elle pouvait en soi occasionner des retards importants.

La deuxième étape de la phase préliminaire est cruciale : c'est l'étape au cours de laquelle le gouvernement provincial décide s'il acceptera ou non la revendication à des fins de négociation. Cette démarche, qui vise à déterminer l'admissibilité de la revendication, est complexe et demande beaucoup de temps.

Cette étape du processus comporte trois volets : l'examen historique, l'examen juridique et la décision du ministre d'accepter ou de rejeter la revendication à des fins de négociation. Le SAAO a fourni le tableau suivant qui présente les étapes et points de référence du processus.

#### **Points de référence du processus de revendications territoriales atteints par période (avril 2005)<sup>17</sup>**

Periode	Revendications en cours	Examen de nature historique	Examen de nature juridique	Décision du ministre	Accord de principe	Accord définitif
1973-1985	26	13	7	2		
1986-1995	45	15	14	19	6	6
1996-2004	86	39	36	26	2	9

Le SAAO a subseqüemment mis à jour quelques-unes de ces données aux fins de l'enquête et a signalé qu'en janvier 2007, cinquante-sept revendications en étaient au stade préliminaire, douze avaient atteint l'étape des négociations, six accords de règlement étaient mis en oeuvre et neuf accords avaient été mis en oeuvre<sup>18</sup>.

Selon le SAAO, le tableau montre que l'Ontario réduit progressivement l'arrière de revendications territoriales en attente d'un examen interne et accélère le processus général, surtout dans le cas des revendications reçues entre 1996 et 2004 :

L'Ontario a acquis une grande expérience en ce qui a trait au processus et à la pratique liés au règlement des revendications territoriales...

L'expérience acquise dans le cadre des négociations relatives aux revendications territoriales commence maintenant à se faire sentir, ce qui permet d'accélérer le rythme des règlements<sup>19</sup>.

L'amélioration du processus de revendications territoriales de l'Ontario est tout à l'honneur de la province. Cependant, les données montrent aussi que le processus ne permet pas encore d'éliminer l'arrière de la charge de travail. En avril 2005, près de cinquante revendications n'avaient pas encore franchi l'étape de l'examen historique. Dans le cas de soixante revendications, le ministre n'avait pas encore déterminé si elles étaient admissibles au processus de négociation. Il faut compter environ sept ans en moyenne entre le moment où l'Ontario reçoit une revendication et celui où le gouvernement décide de l'accepter ou non aux fins du processus. Dans le cas de plus des deux tiers des revendications actives consignées dans le système, le processus long et ardu entourant les négociations proprement dites n'a pas encore été entrepris.

Le SAAO a fait savoir à la Commission d'enquête qu'il devrait être en mesure de réduire le délai inhérent à l'évaluation préalable à la négociation. Ce serait fort heureux, mais j'estime qu'il devrait s'agir d'une réduction importante. À cette fin, il est nécessaire de disposer de ressources suffisantes, d'améliorer les appuis institutionnels et d'utiliser une approche plus stratégique en ce qui a trait au traitement des revendications territoriales.

Il convient également de signaler deux autres aspects préoccupants de l'étape préalable à la négociation. D'abord, l'admissibilité d'une revendication est évaluée non seulement en fonction du bien-fondé historique ou juridique de celle-ci, mais également en fonction d'un examen politique qui semble comporter une évaluation des intérêts dans le territoire touché par la revendication, des valeurs des propriétés et des relations locales entre les collectivités autochtones et les autres collectivités<sup>20</sup>. Il est donc possible que l'Ontario refuse de négocier une revendication même si celle-ci est valide sur les plans historique et juridique. L'examen politique représente l'une des principales objections que les Chiefs of Ontario ont soulevées à l'égard du processus de revendications de l'Ontario<sup>21</sup>.

En deuxième lieu, c'est le ministre seul qui décide si la revendication devrait être acceptée à des fins de négociation. Bien que je comprenne parfaitement que le ministre et, plus tard, le Cabinet, doivent approuver tout accord découlant des négociations, le fait que le ministre décide unilatéralement si une revendication est suffisamment fondée pour faire l'objet de négociations semble aller à l'encontre de l'objet du processus lui-même.

Je conviens qu'une Première nation doive respecter un critère juridique clair ayant qu'une revendication soit acceptée à des fins de négociation. Cependant,

étant donné que le processus vise à offrir une solution de rechange au litige qui soit moins coûteuse et moins axée sur un débat contradictoire et davantage fondée sur les intérêts en jeu, la décision d'accepter une revendication dans le processus ne devrait pas être contrôlée unilatéralement par le gouvernement provincial.

La situation est bien différente dans le cas du processus fédéral, puisque l'accès à celui-ci repose sur une évaluation par le ministère de la Justice du fondement juridique de la revendication. Lorsque le Canada refuse de négocier une revendication particulière parce qu'il estime qu'il n'a aucune obligation juridique en cours à l'égard de cette revendication, la Première nation peut demander l'examen de cette décision par un organisme indépendant, la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI). Cependant, il importe de souligner que, dans le cadre du système actuel, lorsque la CRPI conclut que la revendication est valide, elle peut simplement recommander au gouvernement fédéral de négocier celle-ci. Le gouvernement fédéral a récemment annoncé qu'il avait l'intention de réformer le processus de revendications particulières<sup>22</sup>. Un des éléments clés de la réforme réside dans la création d'un tribunal indépendant chargé de régler les différends. Cette proposition est actuellement à l'étude au Parlement fédéral. Le processus de revendications territoriales de l'Ontario serait beaucoup plus équitable s'il était accessible selon les mêmes bases que le processus fédéral correspondant.

La frustration engendrée par des décennies de délai ne peut être sous-estimée. Dans son mémoire, le Grand Conseil du traité n° 3 a donné un compte rendu d'une revendication qui a été réglée dans le cadre du processus de l'Ontario, mais après plusieurs décennies seulement. Dans cette revendication de la Première nation d'Assabaska, qui concernait le secteur du lac des Bois, il y avait une preuve *prima facie* de prise illégale de terres. La Première nation a déposé sa revendication en 1977. Une entente a été conclue en 1999, vingt-deux ans plus tard. Selon la Première nation, ce retard a exposé ses membres « à la méfiance et à la haine des collectivités non autochtones avoisinantes pendant plus de vingt ans »<sup>23</sup>. La Première nation a également écrit que « Plus le règlement d'une question de cette nature tarde à venir, plus la colère et le ressentiment grandissent et plus il y a de chances qu'un incident semblable à celui d'Ipperwash se produise »<sup>24</sup>.

Le manque de transparence et de responsabilisation qui entache le processus de revendications territoriales de l'Ontario représente un autre aspect à améliorer. Le SAAO présente dans son site Web des renseignements généraux et des statistiques sur le processus de revendications territoriales de l'Ontario. L'organisme a collaboré avec la Commission d'enquête en fournissant des renseignements sur demande et en participant aux tables rondes connexes. Ces efforts permettent d'améliorer la transparence et la responsabilisation, mais demeurent insuffisants.

À mon avis, le processus de revendications territoriales de l'Ontario devrait être assorti d'une obligation indépendante et continue de rendre des comptes au public.

#### **4.4 Amélioration du processus de revendications territoriales en Ontario**

Afin d'améliorer le processus de revendications territoriales de l'Ontario, je recommande la mise sur pied d'une commission indépendante d'étude des traités de l'Ontario qui faciliterait et surveillerait le processus en Ontario, d'importantes réformes structurelles quant à la façon dont les revendications sont examinées, l'accroissement des ressources affectées au processus et l'amélioration de la collaboration entre les instances fédérales et provinciales concernées. De plus, dans les chapitres 7 et 8, je propose des améliorations complémentaires concernant l'éducation du public sur les peuples autochtones ainsi que la capacité du gouvernement provincial et des Premières nations.

La réforme de chacun de ces aspects est essentielle, parce qu'une réforme partielle seulement sera probablement insuffisante pour répondre aux besoins de façon satisfaisante dans la province.

Ces réformes permettront de relever les grands défis que j'ai déjà mentionnés, notamment la nécessité de régler les revendications territoriales de manière pacifique et harmonieuse et d'améliorer les délais, l'efficacité et l'équité du processus actuel.

Il est bien certain que le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan en ce qui a trait aux revendications territoriales et que sa responsabilité ne saurait être sous-estimée. Cependant, étant donné qu'il s'agit ici d'une enquête provinciale, je m'attarde principalement aux stratégies et institutions provinciales. La coopération fédérale-provinciale demeure toutefois essentielle au succès des mesures que je recommande.

Pendant environ trente ans, le processus de revendications territoriales de l'Ontario a été assujetti au même régime juridique de base, dont l'inefficacité est généralement reconnue. De toute évidence, des solutions nouvelles et créatives s'imposent dans ce domaine.

Je suis encouragé par la façon dont le gouvernement provincial a répondu à cette question à l'enquête. Le SAAO a fait savoir à la Commission d'enquête que le gouvernement provincial est résolu à régler les revendications territoriales avec les Premières nations et le Canada et « qu'il est manifestement dans l'intérêt public de trouver une solution juste et équilibrée aux revendications territoriales des Autochtones »<sup>25</sup>.

Mes recommandations ne devraient pas être considérées comme une panacée. Le SAAO souligne, à juste titre, que les négociations fructueuses des revendications demandent beaucoup de temps. Néanmoins, je suis convaincu que les réformes proposées permettront d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité du processus de revendications territoriales. À mon avis, elles représentent des solutions pratiques qui nous conduiront vers des progrès significatifs.

#### *4.4.1 Objectifs*

Le règlement des revendications relatives aux traités et aux terres devrait viser bien davantage que la recherche d'une solution à un différend juridique. Il doit avoir pour but de rétablir des relations qui englobent l'engagement axé sur le respect et l'avantage mutuels que recherchaient à l'origine les nations autochtones et la Couronne lorsqu'elles ont signé les traités en cause.

Pour bon nombre d'Ontariens, je présume que le règlement des revendications territoriales représente une question d'ordre financier : « Combien devons-nous payer pour régler le problème avec les Indiens? » S'il est envisagé sous cet angle, le processus de revendications de l'Ontario continuera à engendrer de la frustration et de la colère plutôt que de constituer le fondement de relations constructives et avantageuses de part et d'autre. Nous devrions envisager les règlements des revendications non pas comme des indemnités définitives qui mettent fin à la relation découlant d'un traité, mais plutôt comme un nouveau départ menant à des relations pacifiques et amicales permanentes. Le processus de négociation lui-même peut ouvrir la voie à des relations de cette nature, mais ce ne sera pas le cas s'il se déroule dans le cadre du débat contradictoire traditionnel opposant les historiens et avocats des différentes parties concernées.

Le processus de revendications territoriales doit traduire, de manière uniforme et vigoureuse, les principes de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncés<sup>26</sup>. Ces principes régissent le règlement par les tribunaux des différends concernant les traités. Ils devraient également guider le processus utilisé comme solution de rechange aux litiges. Cette approche convient particulièrement bien en Ontario, où de nombreux traités remontent à la période qui a marqué le début de la conclusion de traités. Les documents étaient peu nombreux et souvent imprécis et une bonne partie des accords étaient conclus verbalement.

Les règlements des revendications devraient être tournés vers l'avenir, surtout lorsque le litige porte sur la terre et sur l'accès aux ressources. Les négociateurs du gouvernement devraient chercher d'abord, non pas à minimiser le recouvrement des Premières nations, mais plutôt à rétablir une base économique plus

forte pour les collectivités de celles-ci. Le gouvernement de l'Ontario a reconnu dans son mémoire que les règlements des revendications visaient à favoriser le développement économique, ce qui m'apparaît encourageant<sup>27</sup>. Les progrès découlant de la promotion d'une cogestion et du partage des ressources, qui constituent un élément majeur de la nouvelle approche des affaires autochtones que le gouvernement de l'Ontario a fait connaître, devraient être liés à l'aspect des règlements des revendications qui concerne le développement économique et l'alimenter.

#### ***4.4.2 La Commission d'étude des traités de l'Ontario***

À mon avis, la mise sur pied d'une commission d'étude des traités de l'Ontario (CÉTO) permettrait d'améliorer sensiblement l'efficience, l'efficacité et l'équité du processus de revendications territoriales.

La CÉTO ne négocierait pas les revendications territoriales ni ne déterminerait le sens des traités. Elle ne serait pas un organe décisionnel. Sa tâche consisterait à aider, de façon indépendante et impartiale, les gouvernements de l'Ontario et du Canada et les Premières nations à négocier les règlements des revendications territoriales. La CÉTO surveillerait le processus de négociation pour s'assurer que les parties travaillent de façon efficace et que leurs négociations avancent.

La CÉTO pourrait diminuer sensiblement la nature contradictoire du processus en appliquant à celui-ci les principes de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncés.

La CÉTO pourrait aider les gouvernements et les Premières nations à créer et à appliquer un large éventail d'outils et de méthodes permettant de clarifier et de régler les questions d'une façon rapide et axée sur la coopération.

Enfin, la CÉTO pourrait aider les parties à en arriver à des règlements fondés sur les intérêts qui favoriseraient l'établissement, entre les gouvernements provinciaux et fédéral, les administrations des Premières nations et les collectivités avoisinantes, des relations permanentes et positives nécessaires à la recherche de solutions consensuelles aux problèmes d'ordre pratique qui dépassent les aspects purement juridiques.

La création d'une commission d'étude des traités de l'Ontario n'est pas une idée nouvelle. La mise sur pied d'une commission provinciale de cette nature était l'une des principales recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones :

Que le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés et les nations autochtones et signataires de traités mettent sur pied des commissions des traités qui constituerait des

instances permanentes, indépendantes et impartiales chargées de faciliter et de contrôler les négociations dans le cadre des processus relatifs aux traités<sup>28</sup>.

Dans le document « Rassembler nos forces », soit sa réponse au rapport de la CRPA, le gouvernement du Canada a appuyé l'idée de mettre sur pied des commissions sur les traités indépendantes, « lorsque les parties en cause conviennent qu'une telle approche serait utile »<sup>29</sup>.

Une commission de cette nature a été mise sur pied dans trois provinces. La British Columbia Treaty Commission a été créée en 1993. Contrairement à la situation qui existe en Ontario, très peu de Premières nations avaient déjà conclu des traités avec la Couronne en Colombie-Britannique. La British Columbia Treaty Commission a pour mission de faciliter la conclusion de nouveaux traités sur les terres et l'autonomie gouvernementale<sup>30</sup>. La Commission d'étude des traités de l'Ontario examinerait les contraventions aux traités conclus dans le passé. Cependant, même si la commission de la Colombie-Britannique joue un rôle différent, elle a été constituée et continue à exister en vertu d'un accord des Premières nations ainsi que des gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique et est donc un bon exemple de l'appui tripartite nécessaire à la mise sur pied de la commission ontarienne<sup>31</sup>.

La Saskatchewan et le Manitoba ont également leurs commissions sur les traités. Dans un cas comme dans l'autre, la commission a été constituée en vertu d'un accord bilatéral entre le Canada et les organisations représentant les nations de la province qui avaient signé un traité. Jusqu'à maintenant, les gouvernements provinciaux n'ont pas participé directement aux travaux de l'une ou l'autre de ces commissions. En Saskatchewan, l'Office of the Treaty Commissioner a été créé en 1989 et chargé d'examiner les questions liées aux droits sur les terres visées par un traité ainsi qu'à l'éducation en matière de traités. En 1996, la Federation of Saskatchewan Indian Nations et le gouvernement du Canada ont convenu d'élargir la portée du mandat du commissaire « afin de créer une tribune efficace pour favoriser l'évolution de leurs discussions concernant les traités »<sup>32</sup>. À l'heure actuelle, le commissaire a pour rôle principal de promouvoir une compréhension commune des relations issues des traités dans la province. Le mandat ne couvre pas les mesures visant à faciliter le règlement des revendications découlant des traités.

La Manitoba Treaty Relations Commission (commission sur les relations découlant des traités au Manitoba) est beaucoup plus récente. Elle a été mise sur pied en 2003 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord du Canada et le grand chef de l'Assembly of Manitoba Chiefs<sup>33</sup>. Elle a également pour mandat

d'aider le public à mieux comprendre les relations issues des traités et à faciliter les discussions sur les questions liées aux traités dans la province; cependant, comme c'est le cas pour son homologue de la Saskatchewan, son mandat ne couvre pas les activités destinées à faciliter le règlement de revendications particulières découlant des manquements aux traités.

La CÉTO dont je propose la création s'apparente à ces trois commissions, tout en représentant une évolution par rapport à celles-ci. À certains égards, la CÉTO est un successeur de la Commission sur les Indiens de l'Ontario. Cependant, à mon avis, elle sera beaucoup plus efficace.

Les avis sont partagés quant à la nécessité d'une commission d'étude des traités en Ontario. Selon le SAAO, l'intervention d'une tierce partie dans les négociations relatives aux revendications territoriales, du type que j'envisage pour la CÉTO, peut être utile dans certains cas, mais n'est pas nécessaire dans toutes les situations. De l'avis du Secrétariat, la CIO était nécessaire parce que les professionnels compétents en matière de règlement des différends étaient rares à l'époque et il serait peut-être plus rentable aujourd'hui d'avoir recours à des experts de cette nature au besoin plutôt que de faire renaître une institution semblable à la CIO<sup>34</sup>.

Je ne partage pas cet avis. Les professionnels spécialisés en règlement des différends ne peuvent fournir la capacité institutionnelle, les ressources et les processus qui m'apparaissent nécessaires à la réalisation d'une véritable réforme dans ce domaine. Ils ne peuvent non plus offrir la responsabilisation, la transparence ou la sensibilisation dont les Ontariens ont besoin pour mieux comprendre les revendications territoriales.

#### *4.4.2.1 Permanence, indépendance et gouvernance*

La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être indépendante et permanente. Elle devrait également avoir la confiance des trois parties aux relations découlant des traités en Ontario : le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral et les Premières nations de l'Ontario.

Pour assurer l'indépendance de la CÉTO, il est nécessaire de la créer à titre de commission indépendante qui relève de l'Assemblée législative et non du gouvernement de l'Ontario. En fait, la CÉTO devrait bénéficier du même statut et de la même indépendance que ceux dont jouit le commissaire à l'environnement de l'Ontario. À l'instar de celui-ci, la CÉTO devrait avoir un personnel permanent qui serait affecté à l'administration, aux aspects juridiques et à la recherche et qui serait indépendant des gouvernements et des Premières nations.

Qui plus est, les Premières nations et les gouvernements ontarien et fédéral doivent tous participer à la sélection du dirigeant de la Commission, le commissaire

aux traités de l'Ontario. La façon de prévoir cette sélection dans la loi doit être déterminée au moyen de discussions entre les parties. Pour que la CÉTO soit indépendante, il est impératif que le commissaire soit nommé pour un mandat fixe, mais renouvelable, par exemple, une période de cinq ans, et que ledit mandat puisse être résilié uniquement suivant l'accord des organisations des Premières nations et de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Il est important que la CÉTO soit permanente afin d'éviter le sort qu'a connu la Commission des Indiens de l'Ontario, dont l'existence a pris fin après le refus imprévu du ministre des Affaires indiennes fédéral de renouveler le décret, malgré le fait qu'un comité directeur tripartite avait recommandé le renouvellement du mandat de la Commission pour une autre période de cinq ans<sup>35</sup>. À mon sens, cela signifie que la CÉTO doit être créée au moyen d'une loi provinciale soigneusement rédigée, qui montrerait clairement que la Commission a pour but de permettre à l'Ontario de mieux s'acquitter de ses responsabilités découlant des traités.

Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour mettre sur pied la CÉTO avec la collaboration entière du gouvernement fédéral. Cependant, si ce n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait procéder seul à la mise sur pied de la CÉTO avec la collaboration des Premières nations de l'Ontario.

En dernier lieu, afin de favoriser de bonnes relations entre la CÉTO et la population de la province, autochtone ou non, il y a lieu de proclamer l'existence de la Commission dans le cadre d'une cérémonie officielle publique. Je propose une rencontre des dirigeants des Premières nations, des premiers ministres fédéral et ontarien et des ministres des Affaires autochtones des gouvernements fédéral et provincial ainsi que des dirigeants des partis de l'opposition à Niagara Falls. La cérémonie devrait être marquée par le rappel du Traité de Niagara de 1764 et par le renouvellement des promesses de soutien et de respect mutuels énoncées dans ce traité. Le volet sensibilisation de l'événement pourrait se poursuivre par une célébration annuelle de son anniversaire à l'occasion du jour anniversaire des traités de l'Ontario. Cet anniversaire servirait à rappeler aux Ontariens qu'ils sont tous visés par un traité. Il serait préférable que ce jour anniversaire coïncide avec un jour d'école et qu'à cette occasion, une présentation ait lieu à chaque école de l'Ontario au sujet des promesses formulées à Niagara le premier jour anniversaire des traités.

#### *4.4.2.2 Mandat et pouvoirs*

La CÉTO posséderait quelques-unes des caractéristiques des autres commissions sur les traités provinciales. À l'instar des commissions saskatchewanaise et manitobaine, elle aurait une mission éducative, soit veiller à ce que le public comprenne

mieux les racines historiques des traités de l'Ontario, le statut constitutionnel de ceux-ci et l'importance qu'ils continuent à avoir pour la province. Tout comme son homologue de la Colombie-Britannique, la CÉTO devrait inciter les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les Premières nations à appuyer ses travaux et à y participer. Cependant, contrairement aux autres commissions provinciales, la Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait avoir pour mission de faciliter le règlement juste et rapide des revendications relatives aux manquements de la Couronne fédérale et provinciale aux obligations découlant des traités et cette mission devrait être la plus importante. En fait, la CÉTO remplacerait la défunte Commission sur les Indiens de l'Ontario à titre d'organisme provincial chargé de surveiller et de faciliter le processus d'examen des revendications des Premières nations, tout en ayant un mandat plus fort et plus vaste.

Je recommande donc que la CÉTO ait pour mandat stratégique d'aider les gouvernements et les Premières nations à trouver des façons plus équitables et plus efficaces de régler les revendications. À mon avis, le mandat stratégique de la CÉTO devrait comporter quatre volets :

D'abord, la CÉTO devrait être habilitée à aider les gouvernements et les Premières nations, de façon indépendante et impartiale, à créer et à appliquer un vaste éventail d'outils et de processus afin de clarifier et de régler les questions avec célérité et sur une base de coopération. À cette fin, la CÉTO devrait être autorisée à réunir ou à classer les revendications, en tout ou en partie, et à en établir l'ordre de priorité, à encourager les enquêtes et recherches historiques conjointes, à trouver des façons consensuelles d'examiner les questions communes aux revendications associées à un traité ou à une région donné et à favoriser les règlements fondés sur les intérêts.

La CÉTO devrait également avoir le pouvoir de travailler avec les parties afin de simplifier le processus dans le cas des revendications qui nécessitent peu de recherches historiques ou juridiques et de trouver des façons de dénouer les impasses au cours du processus.

À mon sens, cette approche pourrait donner lieu à un processus beaucoup plus efficace. Non seulement la démarche demanderait-elle moins de temps, mais elle éviterait aussi la répétition des mêmes travaux par les gouvernements et les Premières nations et permettrait d'adapter le processus à la nature de la revendication.

En deuxième lieu, la CÉTO devrait avoir pour mandat d'améliorer l'efficience et la rentabilité des revendications territoriales en Ontario. Elle devrait être autorisée à travailler avec les parties afin d'établir et de publier des points de référence concernant le traitement des revendications et obliger les parties à utiliser différents mécanismes de règlement des différends, juridiquement contraignants ou non, si les points de référence ne sont pas atteints.

En troisième lieu, la CÉTO devrait avoir pour mandat de faire du processus de revendications un processus transparent marqué par l'obligation de rendre des comptes aux Ontariens. À l'instar du commissaire à l'environnement de l'Ontario, la CÉTO devrait tenir le public et les parties concernées au courant du processus et de ses réussites et échecs en offrant des explications au sujet de ceux-ci et des suggestions visant à améliorer le processus.

Tout comme les commissions ou titulaires de postes semblables qui sont responsables envers le public, le commissaire aux traités devrait présenter à l'Assemblée législative et au public ontarien un rapport annuel sur l'état général du processus de revendications et sur les problèmes et succès particuliers observés pendant l'année. De plus, le commissaire devrait avoir pour mission de publier des rapports sur les situations particulières dans lesquelles une ou plusieurs parties se montrent réticentes à collaborer ou retardent indûment le processus. Je constate que les gouvernements, y compris les administrations des Premières nations, voudraient éviter d'être exposés à une critique publique de cette nature. Cependant, cette mesure inciterait fortement les parties à faire de leur mieux pour éviter des impasses prolongées et des délais déraisonnables.

En quatrième lieu, la fonction d'éducation du public de la CÉTO devrait être beaucoup plus structurée que le mandat de la CIO, qui consistait à « informer les résidants de l'Ontario de la nature des questions dont la commission est saisie »<sup>36</sup>. La CÉTO devrait se voir confier une large mission d'éduquer le public au sujet des traités, des relations découlant des traités et des revendications territoriales de l'Ontario et être investie du pouvoir précis d'élaborer des programmes sur l'histoire des traités, lesquels programmes feraient partie du curriculum de l'Ontario<sup>37</sup>.

#### *4.4.2.3 Ressources*

La CÉTO doit disposer de ressources plus importantes que la CIO. Avant de voir son budget coupé d'environ 25 p. 100 en 1996, la CIO avait un budget annuel d'environ 1 160 000 \$. La CÉTO doit produire de meilleurs résultats et se verra confier une importante fonction en matière d'éducation. Elle aura donc besoin de plus d'argent que les sommes maximales jadis attribuées à la CIO.

Le budget de fonctionnement de la British Columbia Treaty Commission pour l'exercice 2005 – 2006 s'établissait à 2 190 000 \$. Cette commission compte un commissaire à temps plein, quatre commissaires à temps partiel et treize employés. Le gouvernement du Canada verse 60 p. 100 de ce budget et la Colombie-Britannique, 40 p. 100. En plus de verser une partie de son budget de fonctionnement, la British Columbia Treaty Commission finance le soutien relatif aux négociations. Depuis qu'elle est entrée en fonction en 1993, elle a affecté une somme d'environ 362 000 000 \$ au financement du soutien relatif aux négociations

à plus de cinquante Premières nations, soit une somme de 289 000 000 \$ sous forme de prêts et une somme de 73 000 000 \$ sous forme de contributions<sup>38</sup>.

Les gouvernements tant fédéral que provincial devraient financer la CÉTO, comme ils le font en Colombie-Britannique. En effet, les deux gouvernements ont des responsabilités découlant des traités et souhaitent ardemment que le processus de revendications territoriales de l'Ontario soit amélioré.

Je ne considère pas le budget de la Colombie-Britannique comme un précédent ou un point de repère pour la CÉTO, car les circonstances et les besoins varient d'une province à l'autre. Je recommande plutôt que les gouvernements fédéral et provincial négocient un montant suffisant pour permettre à la CÉTO d'atteindre ses objectifs.

Les ressources affectées à la CÉTO devraient être considérées comme un investissement dans un processus plus rapide, plus équitable et plus souple favorisant le règlement des revendications territoriales, soit un investissement qui devrait être payé à même les économies réalisées par suite de l'élimination de bon nombre des coûts élevés associés aux occupations et manifestations des autochtones.

#### **4.5 Autres initiatives provinciales à l'appui du processus de revendications territoriales**

La création de la CÉTO constitue la principale mesure que je recommande pour améliorer le processus de revendications territoriales de l'Ontario. Cependant, cette mesure à elle seule ne permettra pas d'améliorer le processus de façon significative si elle n'est pas conjuguée à plusieurs autres initiatives tant provinciales que fédérales. À cet égard, cinq questions de nature provinciale sont cruciales :

- l'admissibilité au processus de revendications territoriales de l'Ontario;
- la prise en compte des intérêts non autochtones;
- la capacité, la coordination et le soutien de la province;
- la responsabilisation et la transparence;
- le financement.

Je commente les questions de nature fédérale plus loin dans le présent chapitre.

#### **4.5.1 Admissibilité au processus de revendications territoriales de l'Ontario**

Pour que la démarche soit rapide et équitable, la question préliminaire de savoir si une revendication sera négociée ou non ne devrait pas être tranchée unilatéralement par un ministre près de sept ans après le dépôt de la revendication en cause. Cette décision préliminaire devrait simplement porter sur la question de savoir si la documentation à l'appui d'une revendication formulée par une Première nation fournit suffisamment de motifs pour justifier la réunion des parties afin de tenter d'en arriver à un règlement négocié de ladite revendication. La décision préliminaire qui, à toutes fins utiles, autorise ou interdit l'accès aux négociations devrait être prise par la Commission d'étude des traités, dans le cadre du processus d'enregistrement de celle-ci.

Les parties devraient être autorisées à interjeter appel de la décision de la CÉTO, que ce soit devant le tribunal indépendant envisagé en vertu de la loi fédérale en cours d'élaboration (que je commente plus loin) ou devant les cours de justice. Ce dernier recours entraînerait la perte des avantages inhérents au processus de négociation des revendications. Ce serait regrettable, mais cette solution serait sans doute plus avantageuse et plus rapide que celle d'attendre des années une décision du ministre. De plus, il sera peut-être plus facile d'accepter une décision selon laquelle la revendication en cause n'est pas suffisamment fondée pour justifier des démarches en vue d'un règlement négocié si la décision est prise par une cour de justice, après un débat complet sur la question, plutôt que par un ministre seul.

Je recommande que l'accès au processus de revendications dépende entièrement de la question de savoir si la documentation déposée par la Première nation fournit une preuve *prima facie* d'un manquement aux obligations juridiques de la Couronne. J'ai déjà souligné que, selon le processus actuellement en vigueur en Ontario, une conclusion quant à l'existence d'une obligation juridique fondée sur un examen historique et juridique d'une revendication n'engage pas l'Ontario à négocier celle-ci. L'examen du fondement juridique est suivi dans tous les cas d'un examen politique et c'est le ministre responsable des Affaires autochtones qui prend la décision finale. Pendant les années au cours desquelles ce processus a été suivi, le ministre n'a rejeté que deux revendications qui avaient franchi les étapes de l'examen historique et juridique. Néanmoins, l'exigence relative à la décision ministérielle a pour effet de retarder les négociations et nécessite l'application de facteurs d'ordre politique qui devrait avoir lieu au cours des négociations et non de l'évaluation de l'admissibilité à celles-ci.

L'élimination de l'exigence d'une décision ministérielle ne permettra pas en soi de résoudre le problème des délais inhérents au processus<sup>39</sup>, mais elle rendrait le processus de l'Ontario davantage compatible avec le processus de revendications particulières du gouvernement fédéral et favoriserait l'uniformité et la coordination entre les deux gouvernements. L'accès au processus fédéral dépend d'une évaluation du fondement juridique de la revendication par le ministère de la Justice. Si le ministère estime que la revendication est fondée, « le Canada négociera avec la Première nation afin de s'entendre avec elle sur une indemnité »<sup>40</sup>.

#### *4.5.2 Prise en compte des intérêts non autochtones*

Un des aspects du processus actuel de l'Ontario qui fonctionne bien réside dans la communication de renseignements sur l'évolution d'une revendication territoriale aux collectivités non autochtones dont les intérêts peuvent être touchés par le règlement de celle-ci et dans la prise en compte des préoccupations desdites collectivités pendant la négociation. Plusieurs tierces parties peuvent avoir des préoccupations au sujet d'une revendication donnée. Plus souvent qu'autrement, le processus de l'Ontario porte sur des revendications territoriales qui vont au-delà d'une indemnité pécuniaire et qui mettent en cause un rajustement des limites des réserves ou qui soulèvent d'autres questions liées aux terres. Les municipalités voudront connaître les incidences d'ajouts aux réserves lorsque leurs services, leur infrastructure et leur assiette fiscale sont en cause. Les entreprises qui se livrent à l'extraction de ressources naturelles dans la région visée par la revendication seront préoccupées par les répercussions possibles de celle-ci sur leurs investissements et leurs revenus. Les promoteurs immobiliers s'intéresseront à la sécurité de leurs investissements et de leurs droits de propriété. Ceux qui utilisent les terres et les plans d'eau de la région à des fins de loisir seront préoccupés par les restrictions pouvant toucher leurs activités. Les résidants non-autochtones de la région voudront obtenir l'assurance que leurs propriétés ne seront pas expropriées et que l'accès qu'ils ont à celles-ci ne sera pas entravé. Ce sont là des préoccupations raisonnables qui sont déjà reconnues en bonne et due forme dans le cadre du processus provincial de revendications territoriales qui sont probablement plus vives encore lorsque les zones urbaines du sud de l'Ontario sont concernées. L'exemple le plus frappant est celui de Caledonia.

Le gouvernement provincial tient les tierces parties au courant des revendications territoriales et s'efforce de veiller à ce qu'elles aient la possibilité de formuler leurs préoccupations. Comme le SAAO l'explique dans son document, le processus de l'Ontario « est structuré de façon à inciter les parties à se rapprocher plutôt qu'à s'éloigner » et de manière à empêcher une tierce partie de bloquer le règlement d'une revendication territoriale<sup>41</sup>. Selon le SAAO, il n'est

pas inhabituel que les négociateurs consacrent la moitié de leur temps de négociation à des activités de consultation publique.

Ce programme de consultation publique constitue un aspect du processus de l'Ontario qui rehausse la responsabilisation et il devrait être préservé. En plus de favoriser la responsabilisation et l'ouverture du processus, il peut mener à des règlements qui renforcent les relations entre les collectivités des Premières nations et leurs voisins non autochtones.

La nécessité de régler les revendications sans nuire aux intérêts des non autochtones est un principe de longue date de la politique de l'Ontario en matière de revendications territoriales. Un des éléments importants de cette politique réside dans l'interdiction d'exproprier des propriétés privées afin de régler les revendications. Cependant, « il se peut que la province accepte d'acheter un terrain d'un propriétaire consentant si cela aide favorablement la revendication »<sup>42</sup>. C'est ce que la province a fait à Caledonia<sup>43</sup>. L'accès à la propriété privée est également assuré. Cette politique s'applique non seulement aux terres appartenant à des propriétaires privés, mais également aux terres de la Couronne qui sont louées. On « minimise autant que possible » l'impact potentiel sur les usages actuels des terres de la Couronne<sup>44</sup>. Cela signifie que les règlements ne doivent pas avoir pour effet de révoquer des concessions minières, l'affectation des ressources forestières et les autres licences et permis pendant leur période d'applicabilité.

Le fondement politique de cet aspect du processus de revendications territoriales se comprend aisément. Il serait difficile de trouver un appui majoritaire à la politique relative aux revendications sans l'assurance que les collectivités et intérêts non autochtones n'ont rien à craindre du règlement des revendications territoriales. Cependant, il est important de reconnaître que, du point de vue des Premières nations, l'octroi de ce privilège à des propriétés et à des intérêts économiques non autochtones est difficile à accepter, surtout lorsque la propriété ou l'intérêt commercial protégé par la politique concerne une terre qui a été enlevée ou refusée illégalement à une Première nation.

Sans proposer que cette partie de la politique de l'Ontario en matière de revendications soit modifiée, je recommande que la province veille à ce que la politique et la raison d'être de celle-ci soient beaucoup mieux connues. Les non autochtones ont en effet tendance à percevoir le résultat des revendications territoriales comme un gain territorial des Autochtones à leurs dépens. Pour corriger cette fausse perception, il y aurait peut-être lieu de reconnaître que la politique relative aux revendications territoriales a aussi pour but de protéger les biens et intérêts non autochtones même lorsque cela signifie que les Autochtones ne pourront recouvrer des terres qui devraient normalement leur appartenir. Au même moment, l'Ontario devrait continuer à expliquer, au cours de ses consultations

publiques, les façons dont le règlement d'une revendication territoriale peut générer des avantages locaux et favoriser l'essor économique général de la province. Cette façon de procéder permettra de mieux comprendre que les relations découlant des traités jouent un rôle dans le bien-être commun en Ontario.

#### ***4.5.3 Soutien, capacités et coordination de la province***

Pour être efficaces, le processus de revendications territoriales de l'Ontario et la CÉTO auront besoin du soutien indéfectible du gouvernement provincial. À mon avis, il y aura plus de chances que ce soutien se concrétise si l'Ontario suit l'exemple de la Colombie-Britannique et crée un ministère indépendant consacré uniquement aux affaires autochtones. Dans le chapitre 8, j'examine de façon plus détaillée les avantages pouvant découler de la création d'un ministère des Affaires autochtones de l'Ontario.

#### ***4.5.4 Financement et planification***

Pour que le processus de revendications devienne une façon estimable de résoudre les injustices passées et gagne la confiance des Premières nations, il doit bénéficier d'un financement suffisant. Les nouvelles structures et démarches ne seront guère efficaces si elles ne sont pas accompagnées d'un engagement à financer le processus dans la mesure nécessaire. Le financement doit être adéquat à deux égards. D'abord, les gouvernements doivent être disposés à engager suffisamment de fonds pour que le processus puisse mener à un règlement des revendications dans un délai acceptable. En second lieu, dans un processus équitable et efficace, des fonds doivent être mis à la disposition des Premières nations afin qu'elles puissent participer à la démarche et recevoir une indemnité à l'égard des manquements aux obligations juridiques.

Le financement va de pair avec la planification des activités. Les gouvernements doivent être en mesure de prévoir avec une certitude raisonnable les indemnités à verser au cours d'une année donnée. En conséquence, le gouvernement provincial et la CÉTO devraient, sur une base de collaboration étroite avec les Premières nations et le gouvernement fédéral, élaborer un plan des activités et des aspects financiers afin d'évaluer les ressources nécessaires pour régler les revendications et atteindre des points de référence raisonnables au cours du processus. Après avoir élaboré ce plan, la province et la CÉTO seraient en mesure d'évaluer le montant annuel à affecter au budget aux fins du règlement des revendications relatives aux traités et aux terres. Bien entendu, l'estimation devrait être dévoilée publiquement afin qu'elle puisse être comprise et, au besoin, débattue sur la place publique et devant l'Assemblée législative.

Je sais pertinemment qu'en raison du nombre élevé de revendications en Ontario, ce que je suggère nécessitera une planification complexe et que la réussite dépendra non seulement d'un financement suffisant, mais également de la disponibilité des ressources humaines nécessaires, notamment d'avocats expérimentés, d'historiens chevronnés et de médiateurs compétents. Je suis convaincu qu'il est possible de trouver ces personnes en Ontario et que l'abandon des méthodes litigieuses traditionnelles peut permettre de réaliser des économies importantes.

Il est indéniable qu'un processus réformé et revitalisé de règlement des revendications nécessitera des sommes supérieures à celles que l'Ontario ou le Canada a été disposé à affecter au règlement des revendications dans le passé. J'ai déjà mentionné que la dette éventuelle fédérale de 2001 au titre des revendications particulières a été évaluée à plus de 2 600 000 000 \$<sup>45</sup> et que nous n'avons pas d'estimation équivalente pour l'Ontario. L'exercice de planification financière que je recommande permettrait d'obtenir une estimation de cette nature, du moins en partie.

Au moment d'évaluer le bien-fondé de l'accroissement des sommes à affecter au règlement des revendications territoriales, le gouvernement provincial et la population de l'Ontario doivent se rappeler trois choses. D'abord, les sommes d'argent versées et les terres accordées dans le cadre du règlement d'une revendication servent à payer une dette due aux Premières nations. Il ne s'agit pas d'un don. En deuxième lieu, les sommes d'argent ou les terres que les Premières nations obtiennent par suite du règlement de leurs revendications permettent d'améliorer la situation économique locale et provinciale. Elles renforceront aussi la base économique et l'autosuffisance des Premières nations, ce qui est dans notre intérêt à tous. En troisième lieu, le coût du non-règlement des revendications est très élevé et continue à augmenter.

#### **4.6 Coopération entre le fédéral et la province**

L'efficacité du processus de règlement des revendications territoriales de l'Ontario passe par une coopération entre les gouvernements fédéral et provincial. Les revendications formulées en Ontario découlent de traités conclus entre les Premières nations et la Couronne. Dans notre structure constitutionnelle fédérale, la Couronne exerce ses pouvoirs et s'acquitte de ses responsabilités par l'intermédiaire de deux niveaux de gouvernement, soit les niveaux fédéral et provincial. En Ontario, la Couronne du chef du Canada et la Couronne du chef de l'Ontario sont inextricablement liées en ce qui concerne les relations découlant des traités. Elles doivent conjuguer leurs efforts pour résoudre les questions découlant des traités et les revendications territoriales.

Il est important de comprendre le fondement historique et constitutionnel de cette responsabilité fédérale-provinciale. Lorsque la fédération canadienne

a été formée en 1867, le gouvernement fédéral a accepté de la Grande-Bretagne la responsabilité inhérente aux relations découlant des traités avec les nations indiennes ainsi que l'obligation d'appliquer la politique énoncée et de tenir les promesses formulées dans la *Proclamation royale de 1763*. Après la Confédération, le gouvernement fédéral a conclu avec les nations indiennes des traités prévoyant l'acquisition de terres pour favoriser le développement économique et la création de nouvelles réserves. Cela signifie que le gouvernement fédéral, en qualité de Couronne du chef du Canada, est partie à tous les traités, conclus tant avant qu'après la Confédération, qui couvrent ensemble la quasi-totalité du territoire de l'Ontario. De plus, en vertu de la Constitution du Canada, le gouvernement et le parlement fédéraux ont le contrôle exclusif des terres qui, conformément à des traités, sont devenues des réserves indiennes, ainsi que des opérations liées à ces terres de réserve. Le gouvernement fédéral doit donc être partie à toute négociation concernant les traités que l'Ontario a signés et les obligations qui en découlent.

Quant au gouvernement de l'Ontario, en qualité de Couronne du chef de la province, il a compétence exclusive sur les terres et ressources situées à l'extérieur des réserves que les Premières nations ont convenu de partager avec les colons européens en vertu de traités. Cela signifie qu'à titre de gardien des terres de la Couronne provinciale, le gouvernement provincial est responsable de toute conséquence défavorable découlant de la mise en valeur de ces terres pour les droits issus des traités conclus par les Premières nations. Le gouvernement provincial doit donc être partie à tout règlement par suite duquel des terres de la Couronne provinciale redeviendraient des réserves. Par conséquent, le gouvernement de l'Ontario doit participer au règlement de la plupart des revendications territoriales de la province.

Si essentielle que soit la coopération fédérale-provinciale, il n'y a eu aucune coordination institutionnelle systémique de la participation des instances fédérales et provinciales au règlement des revendications territoriales de l'Ontario depuis que la CIO a mis fin à ses activités en 2000.

Récemment, des efforts ont été déployés en vue de revitaliser le processus tripartite dans le cadre de l'examen des questions autochtones en Ontario. Des dirigeants autochtones et des ministres des gouvernements fédéral et ontarien se sont rencontrés pour la première fois en sept ans le 10 juin 2005. Depuis ce temps, un certain nombre d'initiatives tripartites ont été lancées et des réunions ont été tenues.

À la date de rédaction du présent rapport, il semble que le processus tripartite actuel soit en perte de vitesse, ce qui montre, à mon avis, la nécessité d'une

structure institutionnelle plus formelle et, en bout de ligne, plus efficace pour l'examen des revendications territoriales en Ontario, ainsi que des ressources et une stratégie améliorées.

Les événements survenus à Caledonia démontrent l'urgence de la situation, mais il y a malgré tout certains signes encourageants. L'initiative tripartite prouve que les trois parties aux revendications territoriales de l'Ontario reconnaissent la nécessité d'un organe ou processus tripartite de cette nature. Le gouvernement fédéral convient avec les Premières nations que le processus actuel relatif aux revendications particulières « ne convient pas »<sup>46</sup>. Certaines modifications proposées à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (LRRP) visent à répondre aux objections des Autochtones par la création du Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières, qui comporterait deux organes distincts : une commission qui faciliterait les négociations relatives aux revendications et un tribunal qui serait chargé de régler les différends.

Si la LRRP est modifiée de façon à répondre aux préoccupations des Autochtones et que ces modifications obtiennent l'approbation du Parlement, elle cadrerait bien avec la Commission d'étude des traités de l'Ontario dont je recommande la création. À l'instar de la commission fédérale proposée, la CÉTO faciliterait le règlement des revendications et, dans les cas opportuns, permettrait aux parties d'utiliser le nouveau tribunal fédéral.

La coopération fédérale-provinciale sera cruciale pour garantir l'efficacité à long terme de la CÉTO. Les deux gouvernements doivent assurer le succès de la Commission au moyen d'un appui financier, politique et administratif. La mise sur pied de la CÉTO sur une base de collaboration avec les Premières nations serait aussi conforme à l'engagement du gouvernement de l'Ontario à créer de nouvelles relations axées sur le respect avec les Autochtones de la province<sup>47</sup>.

La coopération fédérale-provinciale en ce qui concerne la CÉTO devrait être accompagnée d'autres initiatives fédérales-provinciales en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité du processus de revendications territoriales de l'Ontario dans les domaines de l'enregistrement des revendications, du règlement des différends, des responsabilités légales et des points de référence/politiques communs.

Tout comme dans le cas de la création de la CÉTO, le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir la collaboration du gouvernement fédéral sur ces questions. Cependant, si cette coopération n'est pas immédiate, le gouvernement provincial devrait aller de l'avant et examiner ces questions sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.

#### **4.6.1 Enregistrement**

L'élimination de la confusion au sujet du niveau de gouvernement auquel les Premières nations de l'Ontario devraient soumettre leurs revendications est un aspect crucial au sujet duquel la coopération fédérale-provinciale dans un processus réformé est essentielle. Dans le mémoire qu'ils ont présenté à la Commission d'enquête, les Chiefs of Ontario ont déploré l'impossibilité à toutes fins utiles de démêler les responsabilités respectives du Canada et de l'Ontario<sup>48</sup>.

Il doit être possible pour les deux gouvernements, ou pour les deux commissions, une fois qu'elles seront mises en place, de créer un registre commun des revendications de l'Ontario. Le processus de revendications serait moins frustrant et donnerait lieu à moins de confusion pour les Premières nations et serait aussi plus efficace et plus rapide pour chacun. La coopération à la tenue d'un registre commun sera plus facile si le processus de revendications est dirigé par une commission indépendante plutôt que par des représentants des deux gouvernements. Si l'Ontario abandonne l'application de facteurs d'ordre politique et l'approbation ministérielle de l'admissibilité des revendications au processus de négociation, comme je le recommande, les processus fédéral et provincial seront assujettis aux mêmes critères, ce qui facilitera également la tenue d'un registre commun pour toutes les revendications territoriales.

#### **4.6.2 Règlement des différends**

Une des responsabilités importantes de la CÉTO consistera à travailler avec les parties pour favoriser l'utilisation de différentes techniques de règlement des différends afin de dénouer les impasses qui ont simplement freiné l'évolution des négociations pendant des années. Les méthodes de règlement des différends sont plus efficaces lorsque les parties y participent volontairement, mais l'enjeu est trop important ici pour qu'une partie ait le droit de s'opposer à la décision d'utiliser une procédure afin de dénouer l'impasse. Je conviens avec le professeur Coyle que, lorsque des désaccords sur des questions importantes touchant l'histoire et le droit surviennent au cours des négociations et ne sont pas réglés dans un délai raisonnable, une partie devrait être en mesure de demander à la CÉTO, à titre d'organe chargé de faciliter le règlement des revendications, d'obliger les parties à obtenir l'opinion juridique non contraignante d'un expert choisi d'un commun accord<sup>49</sup>. De plus, lorsque l'impasse persiste après que les méthodes de règlement consensuel du différend ont été épuisées, il serait préférable, à mon sens, qu'une partie puisse demander un règlement ayant un effet exécutoire, que ce soit en s'adressant à un tribunal fédéral, si un tribunal de cette nature a été créé, ou en utilisant une procédure d'arbitrage par un tiers mise en place par l'Ontario.

Ce mécanisme de règlement des différends permettrait d'améliorer sensiblement l'équité du processus de revendications territoriales de l'Ontario, mais la mise sur pied d'éléments essentiels de cette structure dépend de la coopération entre les instances fédérales et provinciales concernées. Ainsi, il serait nécessaire que les gouvernements provincial et fédéral acceptent l'arbitrage exécutoire des revendications. Il est peu probable que le gouvernement provincial accepte d'être assujetti à l'arbitrage exécutoire si le gouvernement fédéral n'y consent pas lui-même et, en tout état de cause, ce serait injuste. De plus, étant donné que le Parlement fédéral a compétence exclusive sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens », il serait probablement nécessaire que l'arbitrage exécutoire dans le cadre du processus de l'Ontario soit autorisé par une loi fédérale<sup>50</sup>.

#### ***4.6.3 Responsabilités légales***

Il arrive souvent que le désaccord entre les gouvernements fédéral et provincial sur leurs responsabilités légales respectives constitue un obstacle au règlement des revendications territoriales en Ontario. Il est très difficile et, à mon sens, inapproprié, de tenter de régler les différends de cette nature par la voie politique. Il est préférable de s'en remettre, à cette fin, à l'arbitrage par des arbitres professionnels et indépendants, et j'incite les gouvernements fédéral et provincial à convenir d'utiliser l'arbitrage exécutoire par un arbitre choisi d'un commun accord. L'honneur de la Couronne, lequel principe devrait, selon la Cour suprême du Canada, guider les relations avec les peuples autochtones, doit certainement signifier que les différends entre les Couronnes fédérale et provinciale ne devraient pas constituer un obstacle à la réparation des injustices causées aux Autochtones.

#### ***4.6.4 Points de référence et politiques***

Une coopération entre le fédéral et la province dans le cadre de la création d'un registre commun et d'instruments convenus pour régler les différends d'ordre juridique permettrait d'améliorer sensiblement le processus de revendications territoriales en Ontario.

Une autre initiative utile serait l'établissement de points de référence sur une base de collaboration entre les deux niveaux de gouvernement pour chaque étape du processus de revendications ainsi que l'adoption de politiques et procédures communes ou, à tout le moins, compatibles.

À mon avis, ce type de collaboration sera davantage possible si les participants sont des commissions indépendantes, tant au niveau fédéral que provincial, plutôt que des ministères gouvernementaux.

## Recommendations

1. Le gouvernement provincial devrait créer un organisme permanent, indépendant et impartial chargé de faciliter et de surveiller le règlement des revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario. L'organisme devrait avoir pour nom la Commission d'étude des traités de l'Ontario.
2. La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être créée au moyen d'une loi provinciale à titre d'organisme indépendant qui relèverait directement de l'Assemblée législative de l'Ontario. La Commission devrait avoir du personnel permanent affecté aux aspects administratifs et juridiques ainsi qu'à la recherche et devrait être totalement indépendante des gouvernements du Canada et de l'Ontario ainsi que des administrations des Premières nations. La loi devrait préciser que la mission de la Commission consiste à aider l'Ontario à s'acquitter de ses responsabilités découlant des traités.
3. Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir l'entièvre collaboration du gouvernement fédéral dans le cadre de la création de la Commission d'étude des traités de l'Ontario. Si ce n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait créer lui-même la Commission, sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.
4. Les gouvernements de l'Ontario et du Canada et les administrations des Premières nations devraient choisir ensemble le dirigeant de la Commission d'étude des traités de l'Ontario, soit le commissaire aux traités de l'Ontario. Le processus de sélection devrait être énoncé dans la loi après des discussions entre les parties à ce sujet. Le commissaire aux traités aurait un mandat d'une durée fixe, mais renouvelable, et devrait pouvoir être destitué uniquement suivant l'accord des Premières nations et de l'Assemblée législative de l'Ontario.
5. L'entrée en fonction de la Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être inaugurée de façon officielle dans le cadre d'une cérémonie publique. La cérémonie devrait être marquée par le rappel du traité de Niagara de 1764 et par le renouvellement des promesses de soutien et de respect mutuels qui y sont énoncées.
6. La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait se voir confier un mandat stratégique composé de quatre volets :

- a. la CÉTO devrait avoir le pouvoir d'aider les gouvernements et les Premières nations, de façon indépendante et impartiale, à élaborer et à appliquer un vaste éventail d'outils et de processus permettant de clarifier et de régler les questions d'une façon rapide et axée sur la coopération. À cette fin, la CÉTO devrait être autorisée à réunir ou à classer les revendications, en tout ou en partie, ou à en établir l'ordre de priorité, à encourager les enquêtes et les recherches historiques communes, à déterminer et à trouver des façons consensuelles d'examiner les questions communes aux revendications associées à un traité ou à une région particulier et à promouvoir les règlements fondés sur les intérêts;
  - b. la CÉTO devrait avoir pour mandat d'améliorer l'efficience et l'efficacité du processus de revendications territoriales en Ontario. Elle devrait aussi être habilitée à travailler avec les parties pour adopter et publier des points de référence pour le traitement des revendications et à exiger des parties qu'elles utilisent différents mécanismes de règlement des différends, juridiquement contraignants ou non, lorsque les points de référence ne sont pas atteints;
  - c. la CÉTO devrait avoir pour mandat de faire du processus de revendications un processus transparent marqué par l'obligation de rendre des comptes à tous les Ontariens;
  - d. la CÉTO devrait se voir confier une large mission d'éduquer le public au sujet des traités et des relations qui en découlent ainsi que des revendications territoriales en Ontario. Elle devrait aussi être habilitée à concevoir des programmes au sujet de l'histoire des traités, lesquels programmes feraient partie du programme d'études scolaires de l'Ontario.
7. Les gouvernements provincial et fédéral devraient affecter suffisamment de ressources à la CÉTO pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.
  8. L'accès au processus de revendications territoriales de l'Ontario devrait dépendre entièrement de la question de savoir si la documentation déposée par la Première nation comporte une preuve *prima facie* du fait qu'il y a eu manquement aux obligations juridiques de la Couronne.
  9. Le gouvernement provincial devrait mieux informer le public au sujet de ses politiques relatives aux revendications territoriales.

10. Le gouvernement provincial devrait engager suffisamment de fonds pour permettre que le processus de revendications territoriales de l'Ontario mène à un règlement des revendications dans un délai acceptable. Ces fonds devraient comprendre des sommes permettant aux Premières nations de participer au processus et d'être dédommagées à l'égard des manquements aux obligations juridiques de la Couronne.
11. Le gouvernement provincial et la CÉTO devraient conjuguer leurs efforts pour élaborer un plan des activités et des aspects financiers aux fins du processus de revendications territoriales de l'Ontario. L'objectif serait d'évaluer les ressources nécessaires pour régler les revendications et pour atteindre des points de référence raisonnables au cours dudit processus.
12. Le gouvernement fédéral devrait collaborer pleinement avec le gouvernement provincial et les Premières nations de l'Ontario pour mettre sur pied la Commission d'étude des traités de l'Ontario et en promouvoir l'efficacité.
13. Les gouvernements fédéral et provincial devraient travailler avec la CÉTO et l'organisme fédéral correspondant pour améliorer l'efficacité, la rentabilité et l'équité des processus fédéral et provincial de revendications territoriales. Ensemble, ils devraient s'engager à faire ce qui suit :
  - a. créer un registre commun des revendications territoriales présentées au gouvernement fédéral et à celui de l'Ontario;
  - b. mettre sur pied un mécanisme de règlement des différends qui comprend l'accès à un règlement exécutoire et non exécutoire;
  - c. utiliser l'arbitrage exécutoire pour déterminer les responsabilités légales des gouvernements fédéral et provincial;
  - d. établir des points de référence et politiques communs ou compatibles en ce qui concerne les revendications territoriales présentées au gouvernement fédéral et à celui de l'Ontario.

Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir la collaboration du gouvernement fédéral sur ces questions. Si cette coopération n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait aller de l'avant et examiner ces questions lui-même sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.

## Notes

- 1 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, « The Resolution of Land Claims in Ontario: A Background Paper » (projet de l'enquête), p. 6.
- 2 Je conviens que les notations statistiques relatives à des questions complexes sont parfois trompeuses. Cependant, dans le cas qui nous occupe, j'estime que cette analyse dépeint correctement la situation passée.
- 3 Michael Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights in Ontario: An Analysis of Past Policies and Options for the Future » (document de recherche de l'enquête), p. 52. Les données du professeur Coyle sont tirées du site Web du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario et sont présentées à l'annexe 6 de son texte.
- 4 *Ibid.*, p. 56.
- 5 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Mini-sommaire par province, Direction générale des revendications particulières » <[http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_f.html)>.
- 6 Les allégations portent, notamment, sur l'omission de fournir des terres conformément aux exigences d'un traité, sur la prise des terres d'une réserve sans qu'il y ait eu cession en bonne et due forme, sur l'omission de respecter les conditions d'une cession des terres d'une réserve ou de protéger les terres d'une réserve (notamment contre l'inondation) et sur la mauvaise gestion des fonds en fiducie d'une Première nation générés par une cession de terres.
- 7 Un des plus grands exemples de ce type de revendication est la revendication des Algonquins de Golden Lake relativement à 3,4 millions d'hectares de la vallée d'Ottawa.
- 8 Selon plus de 30 revendications, une Première nation n'aurait pas reçu les terres de réserve auxquelles elle avait droit, ce qui signifie que l'Ontario aurait reçu des terres à tort; dans plus de douze revendications, il est allégué que des terres de réserve auraient été endommagées par suite d'inondations découlant de projets hydrauliques autorisés par la province. Selon au moins six revendications, l'Ontario aurait construit des autoroutes passant sur des terres de réserve, que ce soit sans l'autorisation légale nécessaire ou sans verser de dédommagement; enfin, selon au moins six revendications, l'Ontario aurait omis de vendre des terres de réserve cédées ou de payer le produit de la vente à la Première nation.
- 9 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario.
- 10 *Ibid.*, p. 22.
- 11 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 54.
- 12 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 35.
- 13 *Ibid.*, pp. 32 à 34.
- 14 *Ibid.*, p. 27.
- 15 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 54.
- 16 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, pp. 25 à 27.
- 17 *Ibid.*, p. 23.
- 18 Renseignements obtenus du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, janvier 2007 (versés au dossier de l'enquête), mise à jour du rapport d'avril 2005 du Secrétariat.
- 19 Province de l'Ontario, Secretariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 27. Le tableau montre qu'entre 1973 et 1985, il y avait vingt-six revendications territoriales actives. Au cours de cette période, aucun règlement n'a été conclu et la province a pu entreprendre les négociations relatives à deux revendications seulement. En revanche, entre 1996 et 2004, il y avait quatre-vingt-six revendications actives, dont trente-six avaient franchi l'étape de l'examen juridique, notamment par suite de la signature de neuf accords de principe et de cinq ententes finales.

- 20 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 48. Voir également province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 19.
- 21 Partie 2 du mémoire des Chiefs of Ontario, pp. 23 et 24.
- 22 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Document d'information, le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations » <[http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d/2003\\_02433bk\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d/2003_02433bk_f.html)>.
- 23 Chiefs of Ontario, Grand Conseil du traité n° 3, « Reconciling the Relationship » (projet de l'enquête), p. 6.
- 24 *Ibid.*
- 25 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 7.
- 26 Je commente dans le chapitre 3 les principes de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncés.
- 27 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 10.
- 28 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 : une relation à redéfinir* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1996), première partie, recommandation 2.2.15.
- 29 Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (Ottawa : 1997), p. 18.
- 30 Le plus récent rapport de la British Columbia Treaty Commission est intitulé : *Six Perspectives on Making Treaty* (Vancouver: British Columbia Treaty Commission, 2006).
- 31 En ce qui concerne la mise sur pied de la British Columbia Treaty Commission, voir Christopher McKee, *Treaty Talks in British Columbia : Negotiating a Mutually Beneficial Future* (Vancouver: UBC Press, 1996).
- 32 Saskatchewan, Treaty Commissioner of Saskatchewan, *Statement of Treaty Issues: Treaties as a Bridge to the Future* (Saskatoon : octobre 1998), p. 3.
- 33 Affaires indiennes et du Nord Canada, communiqué, 19 novembre 2003, « Signature d'un protocole d'entente visant l'établissement d'une Commission sur les relations découlant des traités au Manitoba » <[http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d/2003\\_2-02438\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d/2003_2-02438_f.html)>.
- 34 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 35.
- 35 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », pp. 41 à 47. La Commission sur les Indiens de l'Ontario (CIO) a été créée au moyen d'une résolution des Chiefs of Ontario et d'un décret parallèle pris par les gouvernements fédéral et provincial en 1978. Le professeur Coyle résume dans son document le mandat et l'histoire de la CIO.
- 36 *Ibid.*, p. 45.
- 37 Je commente le mandat en matière d'éducation de la Commission d'étude des traités de l'Ontario au chapitre 7.
- 38 Voir, de façon générale, la rubrique « Funding » du site de la British Columbia Treaty Commission, <[http://www.bctreaty.net/files\\_3/funding.html](http://www.bctreaty.net/files_3/funding.html)> (consulté en décembre 2006).
- 39 Voir Michael Coyle, « Senate Committee Submission on the Specific Claims Process », 3 octobre 2006, <<http://www.law.uwo.ca/info-news/senatesubmissioncoyle1.html>> (consulté le 16 février 2007). Bien que l'examen fédéral des revendications soit fondé uniquement sur des facteurs d'ordre juridique historique, il semble être aussi lent que le processus de l'Ontario, sinon plus lent encore. Selon les données fournies par Affaires indiennes et du Nord Canada, les revendications de l'Ontario qui en sont encore à l'étape de l'examen juridique ont été déposées en moyenne huit ans et demi plus tôt.

- 40 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 38. Étant donné que le gouvernement fédéral n'a pas compétence sur les terres de la Couronne provinciale, il négocie les revendications qui visent uniquement à obtenir une indemnité pécuniaire. Ce processus a donc une valeur limitée pour les Premières nations de l'Ontario qui, dans bien des cas, formulent des revendications pour recouvrer des terres et l'accès aux ressources.
- 41 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 12. Ainsi, le Secrétariat a souligné que, dès que les négociations débutent, les « intérêts clés » sont joints. Cet avis a pour effet de déclencher « un processus de consultation publique qui s'appliquera tout au long de la négociation du règlement et de la mise en oeuvre de celui-ci ». Cette consultation publique se fait par différents moyens, dont des téléconférences, des bulletins, des sites Web et des tables rondes parallèles dans le cadre desquels les intéressés peuvent discuter des questions qui les touchent avec les parties.
- 42 Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, « Approche de l'Ontario aux revendications territoriales autochtones » <<http://www.nativeaffairs.jus.gov.on.ca/francais/negotiate/approach.htm#private>> (consulté le 16 février 2007).
- 43 *Ibid.*, « Les négociations des Six Nations (Caledonia). Foire aux questions », <<http://www.nativeaffairs.jus.gov.on.ca/francais/caledonia/faq.htm#douglas creek>>.
- 44 *Ibid.*, « Approche de l'Ontario aux revendications territoriales autochtones ».
- 45 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 54.
- 46 Voir la note 22.
- 47 Ontario, *La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones* (Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, printemps 2005).
- 48 Partie 2 du mémoire des Chiefs of Ontario, p. 22.
- 49 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 59.
- 50 L'Ontario a utilisé cette méthode dans le passé en adoptant une loi parallèle avec le Canada pour examiner les questions territoriales touchant les Premières nations, comme elle l'a fait dans la loi intitulée *Indian Lands Agreement Confirmation Act 1989*, S.O. 1989, ch. 26, en réponse à la loi fédérale correspondante (*Loi sur l'accord de 1986 concernant les terres indiennes*, L.C. 1988, ch. 39).



## RESSOURCES NATURELLES

La nécessité de rapprocher nos intérêts ne vise pas seulement le poisson, l'orignal, le chevreuil ou les sentiers de piégeage. Elle vise fondamentalement la vie et les terres et ressources qui soutiennent notre existence et notre bien-être. Nous voulons être des partenaires à part entière dans le cadre d'un plan qui gère justement et équitablement l'énorme richesse qu'offrent les ressources naturelles de cette province. Nous ne permettrons plus que l'on fasse de nous les plus pauvres de tous alors qu'autour de nous, les gens utilisent et exploitent nos ressources pour s'enrichir à nos dépens<sup>1</sup>.

Le passage ci-dessus, tiré de la présentation des Chiefs of Ontario, consacre plusieurs des idées importantes concernant les ressources naturelles que j'ai entendues dans le cadre de l'enquête et que j'examinerai dans la présente partie de mon rapport. Je ne puis traiter de toutes les facettes et de tous les aspects complexes de ce vaste sujet en l'espèce et ma discussion portera surtout sur les manières dont il se rapporte au mandat de l'enquête.

Il y a essentiellement deux manières dont la gestion des terres et des ressources ontariennes a une incidence importante sur mon mandat de présenter des recommandations visant à réduire la probabilité de violence lors des occupations et manifestations autochtones. Premièrement, il y a la dimension de la protection des droits — l'obligation de la province de respecter les droits ancestraux ou issus de traités et d'en tenir compte dans sa gestion et sa réglementation des terres et des ressources. L'objectif pratique en l'espèce consiste à éviter les situations dans lesquelles les collectivités autochtones estiment qu'elles ne peuvent protéger leurs droits et intérêts qu'en affrontant les autorités provinciales ou d'autres parties au moyen de barrages routiers et d'occupations ou d'autres formes d'action directe. Deuxièmement, il y a la dimension des intérêts et possibilités — les avantages dont nous profitons tous lorsque les économies des peuples autochtones sont renforcées et que ceux-ci sont autorisés à prendre part au développement de la province. La colère et le désespoir qui mènent à des conflits et des affrontements seront certainement atténués au fur et à mesure que la marginalisation des collectivités autochtones sur les petites réserves est éliminée et si les peuples autochtones ne sont plus exclus des possibilités de développement sur leurs terres traditionnelles.

Les différends entre les peuples autochtones, les gouvernements et les tierces parties au sujet de la mise en valeur des ressources naturelles sont sans doute encore plus fréquents que les différends concernant les revendications territoriales. En effet, certaines des occupations et manifestations les plus connues et les plus longues ont porté sur des questions relatives aux ressources naturelles, notamment les manifestations à Burnt Church, Temagami et Grassy Narrows, ainsi que la « guerre dans les bois » en Colombie-Britannique. L'incident récent à Big Trout Lake, dans le nord de l'Ontario, dont je discute ci-dessous, illustre la tension croissante concernant ces questions dans le nord de l'Ontario.

La réglementation des ressources naturelles illustre également la façon dont les droits ancestraux, les intérêts économiques non autochtones et l'intervention des tribunaux peuvent entrer violemment en collision avant, pendant ou après une occupation ou manifestation autochtone. La vie et la subsistance de plusieurs peuples autochtones et non autochtones dépendent de la réglementation et de l'utilisation des ressources naturelles.

Les questions et politiques que j'examine dans la présente section touchent les Premières nations et les collectivités métisses. Les Premières nations ont des droits et intérêts liés aux terres et ressources qui découlent de leurs relations et attentes reconnues par traité. Les collectivités métisses ont également des droits et intérêts qui ont été reconnus par les tribunaux et qui sont fondés sur leurs moyens traditionnels de vivre de la terre.

Dans le présent chapitre, je discute du partage et de la gestion des ressources naturelles de l'Ontario. Premièrement, j'examine l'obligation constitutionnelle du gouvernement provincial de consulter et d'accorder en ce qui concerne les droits et intérêts autochtones. Deuxièmement, je me penche sur les stratégies et initiatives visant à inclure les peuples autochtones dans la mise en valeur des ressources naturelles. Troisièmement, j'examine la réglementation de la chasse, de la pêche et de la conservation de la faune.

## **5.1 De l'exclusion vers l'accordement et le partage**

Du point de vue des Autochtones, l'histoire de la gestion des terres et des ressources en Ontario est une histoire d'exclusion et de déni de droits. Au chapitre 3, j'ai examiné le dossier historique des droits issus de traités en ce qui concerne tant les terres réservées aux Premières nations que les terres traditionnelles situées à l'extérieur des réserves. Le dossier historique révèle que ces droits n'étaient pas toujours respectés ou reconnus et que les peuples autochtones étaient souvent exclus du développement économique de la province. Le professeur Coyle a résumé le dossier historique comme suit :

Bien que la chasse et la pêche aient été le soutien principal des économies des Premières nations et un point central important des traités, les peuples autochtones ne se voyaient pas généralement accorder des permis de chasse et de pêche pour développer leur économie. En outre, les Premières nations en Ontario ont été pratiquement exclues des avantages économiques offerts par d'autres ressources au sein de leurs territoires traditionnels. Il s'agit d'un grief qui subsiste à ce jour<sup>2</sup>.

Jean Teillet a exprimé un point de vue similaire :

Le régime de réglementation des ressources naturelles en Ontario a été élaboré pour soutenir et servir l'économie et les intérêts des citoyens de l'Ontario. Toutefois, il n'a jamais soutenu ni servi les intérêts de toute la population de l'Ontario. [...] L'existence des peuples autochtones et d'une économie autochtone fait partie de la politique et de la complexité économique de l'Ontario. L'économie autochtone qui a évolué pendant des milliers d'années est essentiellement une économie non reconnue dans le sud du Canada<sup>3</sup>.

Le lien entre les ressources naturelles, le développement économique autochtone et les occupations et manifestations autochtones est évident aux yeux de tous les observateurs chevronnés.

Dans son rapport présenté à l'enquête, la commission des services policiers des Nishnawbe-Aski a décrit la façon dont la Première nation de Constance Lake avait organisé des manifestations contre son exclusion du développement des forêts, des mines et des pipelines sur son territoire traditionnel :

En trois ans seulement, la Première nation de Constance Lake a organisé trois différentes manifestations portant sur trois différents intérêts liés aux ressources qui ont eu un impact direct sur ses territoires traditionnels. L'ainé Richard Ferris a déclaré ce qui suit : « *les manifestations organisées par les Premières nations sur ces sites ne visaient pas à faire obstacle au développement ni à lutter contre celui-ci, mais nous tentions de nous tailler une place pour participer au développement. Nos jeunes et notre peuple ont besoin d'emplois; les promoteurs n'étaient pas sensibles à nos besoins et à notre situation. Il faut que nous participions au développement* »<sup>4</sup>. [souligné dans l'original]

Le défaut de reconnaître les droits et intérêts des peuples autochtones en

matière d'aménagement des terres et de mise en valeur des ressources en Ontario découle en très grande partie des points de vue nettement différents au sujet de la nature des terres que les peuples autochtones ont accepté de partager avec les nouveaux venus, par opposition à celles qu'ils ont conservées comme réserves pour leur utilisation et leur occupation exclusives. Les peuples des Premières nations considéraient et considèrent encore les terres qu'ils ont accepté de partager comme leurs « terres traditionnelles », là où les ressources avaient pendant plusieurs années assuré leur subsistance. Bien qu'ils aient accepté de renoncer à leur titre ancestral exclusif à l'égard de ces terres en concluant des traités avec la Couronne, ils n'ont jamais eu l'intention de les abandonner. Ils considèrent encore ces terres comme une source importante de subsistance et un élément fondamental de leur identité. La promesse du maintien de l'accès à ces terres était une condition critique de leur consentement à la conclusion des traités<sup>5</sup>.

Chaque traité en Ontario a confirmé les attentes selon lesquelles les terres hors réserves cédées en vertu d'un traité seraient partagées. Les promesses faites par les représentants de la Couronne ont renforcé ces attentes. Toutefois, malgré ces promesses, les autorités coloniales et canadiennes ont qualifié ces terres de « terres cédées ». L'expression « terres cédées » est inexacte et propre à induire en erreur. Elle donne à penser que les traités ont été conclus après que les nations amérindiennes eurent d'une manière ou d'une autre « perdu » ces terres. De plus, contrairement aux conditions des traités, l'expression « terres cédées » donne à penser que les Premières nations ont renoncé à leurs droits ou intérêts permanents à l'égard de leurs terres traditionnelles. Une nouvelle approche concernant les relations avec les Autochtones en Ontario exige une compréhension partagée des droits et intérêts des Premières nations à l'égard des terres traditionnelles.

## 5.2 Solutions négociées et leadership provincial

La réglementation des ressources naturelles et des activités sur les terres traditionnelles des peuples autochtones situées à l'extérieur des réserves relève clairement de la compétence constitutionnelle du gouvernement provincial. La Couronne provinciale possède environ 87 % des terres en Ontario. La plupart de ces terres sont également le territoire traditionnel des peuples autochtones.

Ainsi, la province joue un rôle central dans toutes les facettes de la réglementation des ressources se rapportant aux peuples autochtones en Ontario. Par opposition à son rôle dans les revendications territoriales, le gouvernement fédéral joue un rôle minime dans la réglementation des ressources naturelles en Ontario.

Comme pour les revendications territoriales, la négociation, et non l'affrontement, constitue le meilleur moyen de réaliser des progrès lorsqu'il s'agit de

rapprocher les droits ancestraux ou issus de traités et les droits et intérêts non autochtones. Les occupations, manifestations, barrages routiers, injonctions, litiges civils, poursuites provinciales et autres instances judiciaires devraient être des mesures de dernier ressort. Malheureusement, tant les parties autochtones que les parties non autochtones ont souvent recours à une action directe ou aux litiges pour s'assurer que leurs perspectives sont reconnues. Il en résulte souvent de la frustration, des retards et la perte de possibilités économiques susceptibles de profiter à tous les Ontariens et Ontariennes.

Les solutions négociées constitueront toujours le meilleur moyen de régler l'interaction complexe entre les droits, les attentes et les intérêts des peuples autochtones et non autochtones dans le domaine. Toutes les parties aux différends concernant la mise en valeur des ressources et les ressources naturelles devraient généralement avoir pour objectif d'élaborer des solutions pacifiques, constructives et durables, conformément au droit canadien et aux intérêts économiques et sociaux plus généraux des peuples autochtones et non autochtones en Ontario.

Le développement économique à long terme, soit en général soit pour les peuples autochtones, n'est pas très probable si les collectivités autochtones et non autochtones sont en guerre. Voilà pourquoi le leadership du gouvernement provincial est si important. Le gouvernement provincial est très bien placé pour rassembler les divers intérêts, parties et organisations dans un esprit de coopération constructive et de compréhension.

Heureusement, en Ontario et dans l'ensemble du pays, il est possible de prendre appui sur une série de projets réussis. Mieux encore, le gouvernement provincial s'est récemment engagé à « change[r] de cap dans l'objectif d'établir des relations constructives et coopératives avec les peuples autochtones de l'Ontario<sup>6</sup> ». Une partie importante de cette nouvelle approche est le « but de combler l'écart entre les peuples autochtones et ses autres citoyens » dans la gestion des ressources naturelles<sup>7</sup>.

En visant à combler l'écart entre les peuples autochtones et les autres citoyens, le gouvernement ontarien reconnaît l'exclusion passée des peuples autochtones des avantages découlant des ressources naturelles découvertes sur les terres traditionnelles et de la gestion de ces terres. Cet effort est en partie attribuable à l'obligation constitutionnelle de la province, énoncée dans des décisions récentes de la Cour suprême, de consulter les peuples autochtones et de tenir compte de leurs besoins lorsque des développements sont proposés dans des domaines dans lesquels des droits ancestraux ou issus de traités sont revendiqués. Toutefois, je tiens à souligner que le motif justifiant l'inclusion des peuples autochtones dans la gestion de ressources naturelles et la jouissance de leurs avantages vont au-delà de la simple satisfaction des obligations légales. Il y a également un motif solide,

pratique et fondé sur les intérêts qui justifie une telle approche. Si les peuples autochtones partagent les richesses de la province et la garde de ses ressources, tous les Ontariens et Ontariennes en profitent. Pour les peuples autochtones, le partage des ressources et des recettes de l'exploitation des ressources constitue un moyen de prendre en main leur destin, de bâtir des économies viables et d'améliorer les piétres conditions dans lesquelles plusieurs d'entre eux sont obligés de vivre. Il s'agit également, pour tous les Ontariens et Ontariennes, d'une façon d'éviter les coûts liés aux occupations et manifestations autochtones.

### **5.3 Exécution de l'obligation de consulter et d'accorder**

#### **5.3.1 *Nation haïda, Taku River et Mikisew***

Au chapitre 3, j'ai résumé certaines décisions de la Cour suprême du Canada qui ont précisé le sens des droits ancestraux ou issus de traités reconnus et confirmés dans la Constitution canadienne. Dans trois affaires récentes particulièrement pertinentes pour la présente section, la Cour a traité du principe de l'« honneur de la Couronne » et de l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de tenir compte de leurs intérêts au moment d'envisager toute mesure susceptible d'avoir un impact sur les droits ancestraux ou issus de traités<sup>10</sup>. Ces principes avaient été énoncés dans des décisions antérieures de la Cour suprême<sup>11</sup>. Cependant, les décisions rendues dans les arrêts *Nation haïda, Taku River* et *Mikisew* ont ajouté un élément important aux principes existants : les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations locales ont désormais une obligation de consulter non seulement dans les situations dans lesquelles le droit ancestral ou issu d'un traité est prouvé, mais aussi dans les cas où le droit est revendiqué mais pas encore prouvé. La décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *Mikisew* est particulièrement pertinente pour l'Ontario, puisqu'elle portait sur des droits issus de traités sur des terres « traditionnelles » ou « cédées » situées à l'extérieur d'une réserve<sup>12</sup>.

L'obligation de consulter et d'accorder est extrêmement importante. Elle offre la véritable possibilité de concilier les droits et intérêts autochtones à l'égard des terres, de l'eau et des ressources en favorisant une consultation et une participation au processus décisionnel pacifiques et significatives relativement aux ressources naturelles. Ainsi, à condition d'être exécutée convenablement et efficacement, l'obligation de consulter et d'accorder offre la véritable possibilité de réduire considérablement le nombre d'occupations et de manifestations autochtones. Fait tout aussi important, l'obligation de consulter et d'accorder offre la véritable possibilité de favoriser les économies autochtones et l'indépendance économique des Autochtones.

Il importe de souligner que l'obligation de consulter et d'accompoder ne confère pas aux peuples autochtones un droit de veto sur l'aménagement de leurs terres traditionnelles. Toutefois, la Cour suprême a indiqué très clairement que les gouvernements doivent adopter une nouvelle approche dans leurs rapports avec les peuples autochtones. La portée de l'obligation de consulter et d'accompoder risque d'être très large. Elle prend naissance dans toutes les situations dans lesquelles la province sait réellement ou par interprétation qu'il existe un droit, un traité, des terres ou une revendication de titre autochtone et compte prendre des mesures susceptibles d'avoir un impact sur ce droit, cette revendication ou ce titre. Il pourrait notamment s'agir des situations suivantes :

- modification des règlements et politiques sur l'environnement et se rapportant aux ressources naturelles;
- gestion et vente de terres de la Couronne;
- demandes, permis et autorisations d'exploitation minière, ainsi que les activités minières sur les terres traditionnelles;
- création de nouveaux parcs provinciaux ou modification de parcs existants;
- projets d'aménagement des terres ou industriels qui modifieront l'habitat;
- approbations concernant l'utilisation des terres délivrées en vertu de la législation provinciale en matière d'aménagement, notamment les décisions des offices provinciaux de protection de la nature qui sont susceptibles de toucher les bassins hydrographiques dans les régions utilisées par les peuples autochtones;
- planification de la gestion forestière;
- mise en valeur d'une source énergétique.

Il ne s'agit que d'une liste partielle. Il importe de souligner que les administrations municipales et les organismes provinciaux sont eux aussi probablement assujettis à l'obligation de consulter et d'accompoder.

### ***5.3.2 La Première nation de Kitchenuhmaykoosib Inniuwug et Platinex***

L'affrontement entre la Première nation de Kitchenuhmaykoosib Inniuwug (Première nation de KI) et la compagnie d'exploration minière Platinex à Big Trout Lake, dans le nord de l'Ontario, au début de 2006, illustre de façon dramatique ce qui arrive lorsque le gouvernement provincial ne prend pas l'initiative pour

s'assurer d'une consultation significative avec une Première nation avant de permettre une mise en valeur des ressources sur les terres traditionnelles des Premières nations<sup>11</sup>. Il illustre également la nécessité d'un leadership provincial à la lumière des intérêts opposés des peuples autochtones et des entreprises privées non autochtones, ainsi que la possibilité d'une intervention des tribunaux de plus en plus radicale dans les domaines de la réglementation et de la mise en valeur des ressources naturelles.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario avait accordé à Platinex le droit de procéder au forage exploratoire de platine sur les terres traditionnelles de la Première nation de KI, à proximité de sa réserve, à un moment où la Première nation de KI présentait contre le gouvernement fédéral une revendication fondée sur des droits fonciers issus de traités<sup>12</sup>. La Première nation de KI soutient que sa réserve de 85 milles carrés est inférieure d'environ 200 milles carrés aux terres de réserve auxquelles elle a droit aux termes du traité 9. Bien que la Première nation de KI ne s'oppose pas à la mise en valeur des ressources sur ses terres traditionnelles, la collectivité craint que si l'on permet de procéder à l'exploration, la zone en question pourrait ainsi être enlevée des terres susceptibles d'être ajoutées à sa réserve.

En 2004 et 2005, Platinex a tenu plusieurs réunions avec le chef de la Première nation de KI et d'autres membres de la bande, mais aucune entente de mise en valeur n'a été conclue. En janvier 2006, Platinex a annulé une réunion au cours de laquelle elle devait entendre les préoccupations des membres de la bande de la Première nation de KI. En février, la compagnie a envoyé une équipe de forage à Big Trout Lake par une route praticable l'hiver. De quinze à vingt membres de la Première nation de KI se sont tenus debout sur la route pour bloquer le camion transportant le forêt et ont déversé de la neige sur la bande d'atterrissage utilisée par l'équipe de forage. Des agents de la Police provincial de l'Ontario ont été présents tout au long de l'affrontement. Les agents ont déclaré que, sans ordonnance ou injonction d'un tribunal, ils n'enlèveraient pas le barrage routier ni n'empêcheraient le dépôt de la neige sur la bande d'atterrissage. Par la suite, Platinex et la Première nation de KI ont engagé des poursuites l'une contre l'autre et les deux parties ont demandé des injonctions à la Cour supérieure : Platinex pour interdire le barrage routier et l'obstruction de la bande d'atterrissage, et la Première nation de KI pour interdire le forage.

Le juge G.P. Smith de la Cour supérieure a instruit l'affaire en juin et rendu sa décision le 27 juillet 2006. Le juge a délivré l'injonction demandée par la Première nation de KI et ordonné à Platinex d'interrompre son programme d'exploration à Big Trout Lake pendant une période de cinq mois, après laquelle les parties se présenteraient devant lui pour discuter de la prorogation de son ordonnance. Le juge Smith a fondé son jugement sur les principes de l'honneur de la

Couronne et de l'obligation de consulter, lesquels sont énoncés dans les décisions de la Cour suprême que j'ai citées. Il a souligné que le gouvernement ontarien « a été presque complètement absent du processus de consultation avec la Première nation de KI, a renoncé à sa responsabilité et a délégué son obligation de consulter à Platinex ». Il a ajouté ce qui suit :

Malgré les messages répétés livrés par les tribunaux au cours d'une période de 16 ans, la preuve disponible en l'espèce révèle malheureusement que la Couronne provinciale n'a pas entendu ni compris ce message et ne s'est pas acquittée de cette obligation.

Un des aspects déplorables du défaut de la Couronne de comprendre et de respecter ses obligations, c'est qu'il favorise l'incertitude industrielle au sein des compagnies qui, à l'instar de Platinex, s'intéressent à l'exploration et à la mise en valeur des riches ressources situées sur les terres traditionnelles des Autochtones.

Au moment d'évaluer le bien-fondé de la délivrance d'injonctions à Platinex ou à la Première nation de KI, le juge Smith a conclu que, bien que la suspension de l'opération de forage de Platinex nuise aux intérêts commerciaux de la compagnie, la délivrance d'une injonction à Platinex « viderait de sens les obligations qui incombent à la Couronne et aux tierces parties et livrerait à d'autres compagnies de mise en valeur des ressources le message qu'elles peuvent simplement ignorer les préoccupations autochtones ». En revanche, la délivrance d'une injonction à la Première nation « accroît l'intérêt public en donnant un sens au processus de consultation et en obligeant la Couronne à accepter ses obligations fiduciaires et à agir honorablement ».

L'affrontement à Big Trout Lake et la décision judiciaire rendue dans l'affaire *Platinex* devraient inciter l'Ontario à prendre l'initiative afin de satisfaire à son obligation de s'assurer que des efforts significatifs et de bonne foi sont faits pour tenir compte des intérêts des peuples autochtones et pour respecter leurs droits dans le cadre de la gestion de la mise en valeur des ressources naturelles.

### ***5.3.3 Une nouvelle politique provinciale sur l'obligation de consulter et d'accorder***

À la lumière des trois décisions de la Cour suprême du Canada abordées ci-dessus, plusieurs gouvernements provinciaux ont publié ou se sont engagés à publier des lignes directrices en matière de consultation visant à orienter les

ministères qui songent à prendre des mesures susceptibles d'avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités<sup>13</sup>. En 2005, l'Ontario a publié sa « Nouvelle approche des affaires autochtones », en vertu de laquelle la province s'est engagée à rédiger des lignes directrices en matière de consultation. En juin 2006, l'Ontario a publié le « Projet de lignes directrices à l'intention des ministères concernant les consultations avec les peuples autochtones sur les droits ancestraux et les droits issus de traités<sup>14</sup> ».

Ce qui me préoccupe, c'est que le projet de lignes directrices semble indiquer aux ministères gouvernementaux de décider unilatéralement si un projet particulier est susceptible d'avoir un impact sur les droits ancestraux ou issus de traités et de donner ainsi naissance à l'obligation de consulter. Les lignes directrices débutent par le titre « Une nouvelle relation avec les peuples autochtones », mais les décisions unilatérales du gouvernement semblent faire partie de l'ancienne façon d'entretenir des relations avec les peuples autochtones.

Les parties m'ont aussi fait part de leurs graves préoccupations au sujet du projet de lignes directrices concernant les consultations. Elles m'ont précisé que les lignes directrices confèrent aux représentants du gouvernement un trop grand pouvoir discrétionnaire dans le cadre du processus de consultation et que l'on accorde trop d'importance au résultat de la consultation et pas assez d'importance au processus. Il existe une autre préoccupation : au sein des Premières nations et des ministères gouvernementaux, l'absence de la capacité et des ressources nécessaires pour garantir que les processus de consultation et d'accommodement ont un sens. Les lignes directrices ne mentionnent nullement les revendications territoriales.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a travaillé avec le First Nations Leadership Council pour élaborer une nouvelle politique de consultation dans cette province. Je prie l'Ontario de faire des efforts semblables pour travailler avec les organisations autochtones provinciales afin d'élaborer des politiques de consultation que les peuples autochtones et non autochtones jugent acceptables.

L'Ontario doit travailler étroitement avec les Premières nations et les peuples métis pour en arriver à une entente sur la façon dont le gouvernement peut s'acquitter de l'obligation de consulter et d'accommoder. Certaines ententes de consultation locales déjà en vigueur en Ontario pourraient servir de précédents ou d'études de cas utiles, notamment l'entente sur les avis de projets de développement dans la région de Grand River<sup>15</sup>. Toutefois, les processus de consultation et d'accommodement sont propres à chaque situation et doivent être entrepris directement auprès des Premières nations qui possèdent les droits et traités visés.

À mon avis, l'élaboration d'une politique provinciale sur l'obligation de consulter et d'accommoder constituerait un bon départ. Au bout du compte, il serait

souhaitable d'incorporer la reconnaissance de cette obligation à la législation, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales applicables. Cela favoriserait le respect et la compréhension de l'obligation dans l'ensemble du gouvernement provincial. Cela favoriserait également la cohérence et la conformité par rapport aux obligations constitutionnelles de la province.

Je recommande également que le gouvernement provincial prenne des mesures pour favoriser le respect et la compréhension de l'obligation de consulter et d'accommoder au sein des municipalités et des organismes provinciaux pertinents.

#### **5.4 Partage et gestion des ressources naturelles**

Indépendamment de ses obligations constitutionnelles, l'Ontario a besoin d'une approche générale lui permettant de surmonter l'exclusion passée des peuples autochtones de la gestion des ressources, pour aider à obtenir une meilleure base et un meilleur avenir économiques pour les peuples autochtones, pour favoriser des relations fructueuses et durables entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones en Ontario et, au bout du compte, pour aider à éviter de futures occupations et manifestations autochtones.

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, environ 87 % des terres en Ontario appartiennent à la Couronne. Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRN) est responsable de la gestion des terres de la Couronne et des ressources naturelles, notamment la pêche, la faune et les forêts.

Le MRN possède plusieurs divisions responsables de l'élaboration des politiques, du soutien administratif et de la prestation de nombre de programmes. Les programmes suivants comportent le plus de contacts avec les peuples autochtones :

- Pêche et faune
- Terres et eaux
- Parcs et zones protégées
- Gestion forestière
- Application des règlements

Les programmes sont fournis par l'intermédiaire de la Division des services sur le terrain, qui possède environ vingt-cinq bureaux de district et quinze bureaux de secteur. Le MRN emploie environ 285 personnes au sein de son programme d'application des règlements, y compris 204 agents de protection de la nature qui travaillent sur le terrain<sup>16</sup>.

Le MRN possède une unité des affaires autochtones dotée d'un personnel

de vingt-trois personnes. L'unité fournit des services d'élaboration des politiques et une orientation stratégique au personnel dans le cadre de ses rapports avec les peuples autochtones.

De nombreux documents de recherche et projets de l'enquête présentés par les parties ont traité du lien entre les peuples autochtones et le MRN. Par exemple, la présentation de l'Union des Indiens de l'Ontario comprenait de nombreuses plaintes au sujet des activités du MRN, notamment le harcèlement des exploitants des Premières nations, l'annulation des ententes d'exploitation communautaires, le transfert de la gestion des ressources à des groupes d'intérêt tiers, ainsi que les obstacles empêchant les peuples autochtones de pratiquer la foresterie commerciale. L'Union a soutenu que ces expériences, ainsi que d'autres expériences, créent une méfiance et un certain cynisme vis-à-vis du MRN :

Parmi les peuples des Premières nations, il est couramment reconnu que les relations existantes sont fondées sur les traités. Par ailleurs, il est couramment admis que les traités constituent le mécanisme qui a permis au Canada et à l'Ontario de devenir prospères, souvent aux dépens des Premières nations. Dans le Nord, plusieurs Anishinabeks sont d'avis que chaque camion de rondins ou charge de minerais qui quitte le territoire les appauvrit et enrichit quelqu'un d'autre<sup>17</sup>.

Le MRN a avisé la Commission d'enquête qu'il « reconnaît que les politiques et pratiques historiques des gouvernements provincial et fédéral ont donné lieu au désenchantement permanent des peuples autochtones et à leur déplacement permanent par rapport à leurs terres et leurs pratiques traditionnelles au Canada<sup>18</sup> ».

On m'a fait part d'un nombre d'initiatives positives entreprises par les ministères ontariens et les peuples autochtones pour partager la gestion des ressources. Le processus visant à élaborer des régimes de cogestion est utile en soi. Dans le cadre du processus, les peuples autochtones, les représentants du gouvernement et les peuples non autochtones apprennent les uns des autres, apprennent à se faire confiance et développent leurs capacités et leur expérience. Les accords de cogestion servent aussi à sensibiliser le public aux droits constitutionnels des peuples autochtones. Ils expriment la volonté du gouvernement et des peuples autochtones de consulter, de négocier, d'établir des compromis et d'obtenir des solutions fonctionnelles. Jean Teillet a décrit la gamme des activités :

Il y a eu d'autres tentatives d'accomplir la tâche de faire participer les peuples autochtones à la gestion du régime de réglementation des ressources naturelles qui existe déjà. Elles sont connues sous divers

noms : cogestion, gestion paritaire, intendance ou partenariats. Chacune représente en réalité un arrangement institutionnel en vertu duquel le gouvernement et les peuples autochtones, au moyen d'une entente officielle, établissent leurs droits, pouvoirs et obligations respectifs en ce qui concerne la gestion de ressources particulières dans un domaine donné. De tels arrangements comprennent des processus de consultation sur des questions relatives à l'attribution et la gestion des ressources, au pouvoir administratif et à la capacité décisionnelle. De tels arrangements de cogestion sont essentiellement une forme de partage du pouvoir. La prise de décisions finales en l'absence d'un consensus varie selon la situation<sup>19</sup>.

Le conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources et l'entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen sont deux exemples d'initiatives de cogestion et de partage des ressources en Ontario<sup>20</sup>. Les chercheurs et certaines parties ont cité ces deux initiatives à titre d'exemples positifs.

Malgré ces progrès, il faut tenir compte des critiques importantes des accords de cogestion antérieurs et existants quand le gouvernement provincial et les peuples autochtones négocient ou renouvellent ces accords. Par exemple, on m'a informé que la portée de ces accords est restreinte parce que l'Ontario hésite à faire participer activement les peuples autochtones à la détermination des droits ancestraux ou issus de traités visant les ressources naturelles, choisissant plutôt d'engager des poursuites pour déterminer la portée des droits en question<sup>21</sup>. Comme les Chiefs of Ontario l'ont précisé dans leur présentation finale, « le f.c.m.e refus de l'Ontario de reconnaître les droits des Premières nations garantis par les traités rend probables de futurs affrontements<sup>22</sup> ».

J'ai entendu une autre critique au sujet des initiatives de cogestion et de partage des ressources : dans le cadre de certaines de ces initiatives, l'Ontario a agi unilatéralement ou n'a consulté les peuples autochtones que très tard dans le processus. Par exemple, l'Initiative boréale nord ouvre de vastes régions de la province à un aménagement éventuel. Elle est fondée sur l'*Accord de 1999 sur les forêts de l'Ontario*, lequel est né de la politique du « Patrimoine vital » de l'Ontario. La stratégie du Patrimoine vital est la stratégie d'aménagement du territoire visant 39 millions d'hectares de terres et d'eaux publiques dans le centre et le nord de la province. Plusieurs membres et collectivités des Premières nations habitent cette région. Selon ce que j'ai entendu, même si les peuples autochtones participeront à l'élaboration des plans communautaires d'aménagement du territoire en vertu de l'Initiative boréale nord, ils n'ont pas participé à l'*Accord sur les*

forêts ni été consultés à cet égard. Le MRN, des environnementalistes et l'industrie forestière ont négocié l'*Accord*<sup>23</sup>.

Certes, la mise en œuvre de certains des accords de cogestion et de partage des ressources décrits ci-dessus est complexe. Cependant, du point de vue des Autochtones, ils n'ont pas donné les résultats escomptés au départ. Par exemple, la condition 34 (anciennement la condition 77) de l'évaluation environnementale du bois d'œuvre de l'Ontario exige que le MRN tienne des négociations avec les peuples autochtones à l'échelon local afin de trouver des moyens d'obtenir une participation plus égale des peuples autochtones aux avantages obtenus grâce à la planification de la gestion forestière<sup>24</sup>. J'ai entendu la critique que, depuis l'adoption de la condition en 1994, « la mise en œuvre de la condition s'est avérée irréalisable<sup>25</sup> ».

En dernier lieu, même dans le cadre des initiatives de cogestion jugées positives tant par le gouvernement que par les peuples autochtones, un doute persiste au sujet de leur efficacité. Par exemple, en ce qui concerne l'Anishinabek/Ontario Fisheries Resource Centre, l'Union des Indiens de l'Ontario a soulevé des préoccupations au sujet de l'ampleur du savoir traditionnel autochtone incorporé au travail du Centre et de l'attention que porte réellement le MRN au travail et aux conclusions du Centre<sup>26</sup>.

Les échecs de certaines initiatives de cogestion et de partage des ressources entre l'Ontario et les Autochtones et les critiques dirigées contre elles font ressortir le besoin fondamental du gouvernement provincial de développer de véritables partenariats et d'entreprendre des consultations significatives avec les peuples autochtones au sujet de la gestion et de la mise en valeur des ressources.

L'Ontario devrait examiner de près les initiatives de cogestion et de partage des ressources qui font partie des efforts visant à établir un nouveau lien avec les Premières nations en Colombie-Britannique. Rien qu'en 2006, le gouvernement de la Colombie-Britannique et les collectivités des Premières nations ont conclu des ententes concernant l'utilisation des terres, l'exploitation minière, la foresterie, le tourisme, les avantages économiques et la gestion des parcs<sup>27</sup>. Ces ententes comprennent le Central Coast and North Coast Land and Resources Management Plan (LRMP) de février 2006, qui vise environ 6,4 millions d'hectares de la côte centrale et de la côte nord de la Colombie-Britannique. Environ vingt-cinq Premières nations ont participé au processus de consultation du LRMP, avec des environnementalistes, des représentants de fabrique, des administrations locales et d'autres parties. Le gouvernement de la Colombie-Britannique et les Premières nations négocieront des accords d'utilisation des terres individuels dans le contexte du LRMP.

### **5.4.1 Conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources**

Le conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources a reçu les éloges de l'Union des Indiens de l'Ontario, des Chiefs of Ontario et du gouvernement provincial. Par conséquent, il sert à démontrer le potentiel d'un bon modèle de cogestion.

En 2000, la nation Anishinabek et le MRN ont signé un protocole d'entente (renouvelé en 2003) portant création du conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources. Le conseil est un organisme consultatif auprès du ministre des Richesses naturelles et du chef du Grand conseil de la nation Anishinabek, qui a pour objet de fournir une tribune aux Premières nations et aux chefs du MRN pour qu'ils puissent discuter de la gestion des ressources naturelles en Ontario. Le conseil a discuté de la planification de l'utilisation des terres, de la planification de la gestion de l'eau, de la conservation et de l'application de la loi, de la gestion du poisson et de la faune, ainsi que des politiques forestières.

Dans sa présentation, la province a précisé que « les structures telles que celles élaborées en collaboration aux échelons locaux ou au niveau de l'organisation politique se sont aussi avérées utiles et fructueuses lorsqu'il s'agit de s'assurer non seulement de la transparence du processus décisionnel mais aussi de la participation réelle à ce processus<sup>28</sup> » et que « de telles initiatives mènent à l'amélioration de la communication et de la transparence, à l'établissement de relations et à la création d'un climat de confiance, de sensibilisation et de compréhension<sup>29</sup> ».

Le conseil Anishinabek — Ontario de gestion des ressources semble bien fonctionner. En effet, en juillet 2006, l'Union des Indiens de l'Ontario et le MRN ont signé une lettre d'intention visant la création d'un forum sur le leadership à l'appui du conseil, lequel forum représentera un processus conjoint lié au conseil, pour régler les questions et différends concernant les ressources naturelles.

Les Chiefs of Ontario ont recommandé que l'Ontario prenne appui sur les expériences positives avec le conseil et d'autres initiatives pour élargir de tels partenariats avec les Premières nations dans l'ensemble de la province<sup>30</sup>. Cela m'encourage d'entendre que la province fait présentement des efforts pour créer des forums similaires avec le Grand Conseil du Traité n° 3 et la nation de Nishnawbe-Aski.

### **5.4.2 Entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen**

L'entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen concernant les eaux bordant la péninsule Bruce est un autre bon exemple

de la façon de respecter les droits de pêche des Autochtones et de favoriser le partage des ressources et la cogestion des ressources naturelles. L'entente est également une étude de cas importante sur la combinaison instable des droits ancestraux ou issus de traités, des intérêts économiques non autochtones et de l'intervention des tribunaux. Elle fait aussi ressortir la nécessité primordiale du leadership provincial sur le plan de la réglementation des ressources naturelles en Ontario<sup>31</sup>.

La Première nation non cédée des Chippewas de Nawash et la Première nation de Saugeen (« la nation des Ojibways de Saugeen ») se partagent un territoire traditionnel dans le sud-ouest de l'Ontario. Les membres de la Première nation de Saugeen ont, à travers l'histoire, pêché dans les eaux bordant la péninsule Bruce, tant à des fins d'alimentation qu'à des fins de commerce et de vente. La Couronne a reconnu le droit de la nation des Ojibways de Saugeen sur ces eaux dans la *Déclaration royale* de 1847. Néanmoins, à partir du milieu du 19<sup>e</sup> siècle, le nombre croissant de pêcheurs non autochtones a mis de plus en plus de pression sur le stock d'esturgeons et de touladis dans ces eaux<sup>32</sup>.

Ce n'est qu'aux alentours de 1984 que le MRN a commencé à réglementer la pêche commerciale au lac Huron—sans consulter la nation des Ojibways de Saugeen. Le MRN a traité les pêcheurs autochtones et non autochtones de la même manière quant à l'application des quotas et permis, malgré les objections de la nation des Ojibways de Saugeen. Il en a résulté des pêches autochtones très restreintes. Comme l'a souligné Jean Teillet, « l'ensemble de la récolte commerciale de Nawash ne représentait qu'un pour cent (1 %) de l'ensemble de la prise commerciale non autochtone<sup>33</sup> ».

En 1989, Howard Jones et Francis Nadjiwon, deux membres des Chippewas de Nawash, ont été accusés d'avoir pris plus de touladis que ne le permettait le permis de pêche commerciale de la Première nation, en contravention au *Règlement de pêche de l'Ontario*. Dans sa décision rendue en avril 1993, le juge David Fairgrieve a rejeté toutes les accusations et a conclu que la nation des Ojibways de Saugeen avait le droit ancestral et reconnu par traité de pêcher à des fins commerciales<sup>34</sup>. Il a décidé que le quota imposé par le MRN dans le cadre de son régime d'octroi de permis portait atteinte à ce droit et que le MRN ne pouvait justifier cette atteinte. Le juge Fairgrieve a aussi critiqué la « position tyannique et agressive » que le MRN avait adoptée à l'égard des droits constitutionnels de la nation des Ojibways de Saugeen<sup>35</sup>.

Tant avant qu'après l'affaire *Jones and Nadjiwon*, la nation des Ojibways de Saugeen a communiqué avec la province pour tenter de conclure une entente de cogestion sur la pêche commerciale dans les eaux bordant la péninsule Bruce. En 1994, l'Ontario a accepté de discuter de la cogestion.

Malgré les efforts concertés de la nation des Ojibways de Saugeen visant à sensibiliser le public à leurs droits ancestraux ou issus de traités, l'été et le début de l'automne de 1995 ont été marqués par des manifestations, de la violence et une opposition bruyante de la part de certains membres de la collectivité non autochtone aux droits de pêche commerciale de la nation des Ojibways de Saugeen. Parmi les manifestations et actes violents, on compte une marche de presque 100 personnes visant une femme autochtone qui vendait du poisson au marché d'Owen Sound. Des bateaux de pêche et des filets appartenant à des Autochtones ont été vandalisés, un remorqueur de pêche appartenant à une Première nation a été brûlé et des voies de fait ont été commises à Owen Sound contre plusieurs membres de la nation des Ojibways de Saugeen<sup>36</sup>.

En août 1995, le nouveau gouvernement provincial a informé la nation des Ojibways de Saugeen qu'il ne poursuivrait pas les discussions sur la cogestion. Par la suite, le gouvernement a tenté d'imposer unilatéralement un nouveau système de réglementation en vertu du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*, ce à quoi la nation des Ojibways de Saugeen a résisté. Le MRN a continué à porter des accusations contre des pêcheurs de la nation des Ojibways de Saugeen pour défaut de se conformer aux permis communautaires.

En 1997, le gouvernement fédéral a nommé un juge chargé d'obtenir par médiation le règlement du différend entre le MRN et la nation des Ojibways de Saugeen. En juin 2000, sept ans après que la décision rendue dans l'affaire *Jones and Nadjiwon* eut reconnu le droit des Ojibways de Saugeen de pêcher à des fins commerciales, les gouvernements provincial et fédéral et la nation des Ojibways de Saugeen ont signé la première entente sur la pêche gérant la pêche commerciale dans les eaux du lac Huron et de la baie Georgienne bordant la péninsule Bruce. En juillet 2005, l'entente a été renouvelée pour une autre période de cinq ans. L'entente contient un protocole quant à la façon dont les parties travailleront ensemble afin d'assurer le respect de l'entente et d'échanger des renseignements sur la pêche commerciale<sup>37</sup>.

Une Première nation ne devrait pas être obligée de subir la même expérience que la nation des Ojibways de Saugeen pour en arriver à une entente de cogestion avec l'Ontario. Je recommande que le gouvernement provincial continue à travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des accords de cogestion et des initiatives de partage des ressources. Toutefois, de tels partenariats nécessiteront des ressources et une capacité au sein des Premières nations, du gouvernement provincial et de toute organisation ou tout groupe d'intervenants tiers visé. Par conséquent, je recommande également que le gouvernement provincial fournisse un soutien financier ou

autre aux organisations autochtones et à des tierces parties pour qu'elles développent leur capacité, identifient les meilleures pratiques et formulent des stratégies pour favoriser la cogestion et le partage des ressources.

Selon l'Union des Indiens de l'Ontario, dans le cadre de toute initiative du gouvernement et des Autochtones visant à améliorer le partage de la gestion des ressources et des recettes de l'exploitation des ressources, « il faut mettre l'accent sur des objectifs mesurables qui apportent des avantages utiles aux collectivités des Premières nations dont les territoires traditionnels sont directement touchés par l'exploitation des ressources<sup>38</sup> ». L'Union a également recommandé que les nouvelles initiatives soient assujetties à une évaluation indépendante visant à déterminer leur efficacité. J'estime qu'une telle proposition est raisonnable et je recommande que la province commande une évaluation indépendante d'une ou de plusieurs initiatives de cogestion importantes. Cela aidera les décideurs de tous les côtés de la table à en apprendre davantage sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans ce domaine important. L'évaluation devrait être entreprise avec la collaboration et la participation des organisations autochtones.

De telles initiatives sont pleinement compatibles avec l'obligation de consulter et d'accorder, l'honneur de la Couronne, les relations harmonieuses, ainsi que le désir d'éviter la violence et de favoriser les capacités et l'indépendance économique des Autochtones.

Bien que j'aie mis l'accent sur la réglementation des ressources naturelles et sur le MRN, d'autres ministères provinciaux, notamment les ministères responsables de l'environnement, de l'énergie et des mines, du développement du Nord, des affaires municipales et des transports, devraient aussi examiner soigneusement leurs relations avec les peuples autochtones pour s'assurer que ces relations sont entretenues en conformité avec l'honneur de la Couronne, l'obligation de consulter et d'accorder et la nécessité d'encourager et de soutenir les capacités et l'indépendance économique des Autochtones.

## **5.5 Règlements concernant la faune et le poisson**

Pour que nous puissions éliminer les types de conflits qui ont eu lieu à Temagami, dans la péninsule Bruce et à Burnt Church, je crois que nous devons respecter les droits ancestraux ou issus de traités lorsqu'il s'agit de réglementer les ressources naturelles. Les enjeux peuvent être très délicats. La communication, l'ouverture d'esprit, la compréhension, la coopération et la souplesse sont des éléments essentiels permettant de régler les différends avant qu'ils ne se transforment en affrontements.

### **5.5.1 La Politique provisoire de mise en application**

La Politique provisoire de mise en application (PPMA), adoptée en 1991 à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Sparrow*<sup>39</sup>, est l'une des politiques les plus importantes concernant les droits ancestraux ou issus de traités se rapportant aux règlements sur la faune et la pêche en Ontario. La PPMA a été modifiée en 1996 et en 2005 pour tenir compte des décisions judiciaires concernant les droits garantis par l'art. 35 de la Constitution. La PPMA était censée être une mesure provisoire :

Par ses conditions, la Politique provisoire de mise en application était clairement censée être une mesure provisoire visant la reconnaissance des droits ancestraux ou issus de traités. La politique prévoyait expressément des négociations immédiates avec les peuples autochtones dans l'ensemble de la province au sujet des procédures de mise en application du MRN. En vertu de la politique, la province s'engageait aussi à adopter des mesures législatives appropriées concernant l'exploitation de la faune et la récolte du poisson par les Autochtones. Cependant, lorsque la province a adopté la nouvelle *Fish and Game Conservation Act*, ni cette loi ni les règlements détaillés pris en application de celle-ci n'ont mentionné les droits d'exploitation ancestraux ou issus de traités. La législation ne prévoit pas non plus de dispositions spéciales visant à protéger l'exploitation par les Autochtones<sup>40</sup>.

La PPMA oriente les activités de mise en application du MRN, notamment le pouvoir discrétionnaire des agents de protection de la nature du MRN en matière de mise en application. La politique prévoit que les Autochtones qui récoltent du poisson ou exploitent la faune pour leur usage personnel ou à des fins sociales ou rituelles ne sont pas tenus de posséder le permis ontarien habituellement requis et ne seront pas assujettis à des mesures d'application, sauf dans certaines circonstances.

Il ne fait aucun doute que la PPMA a aidé à préciser l'exercice du pouvoir discrétionnaire du MRN. Elle a aussi eu pour effet de réduire le nombre d'accusations portées par le MRN contre des Autochtones.

Néanmoins, certaines critiques légitimes ont été dirigées contre la Politique provisoire de mise en application, notamment en ce qui concerne sa nature provisoire<sup>41</sup>. Une politique de seize ans n'est pas « provisoire ». Quoi qu'il en soit, il semble que l'on n'ait pas tenu la promesse de la PPMA. Par exemple, la PPMA prévoit que « les meilleurs efforts seront faits pour tracer les zones d'exploitation

traditionnelles ». On m'a informé que peu d'efforts ont été faits pour déterminer les zones d'exploitation traditionnelles. La PPMA prévoit également la création d'un comité de protection de la nature ou d'un comité régional des Premières nations et de l'Ontario. On m'a informé que ce comité n'a pas été créé. Par ailleurs, la PPMA ne protège pas l'exploitation visant à assurer la simple subsistance des peuples autochtones, un droit qui a été reconnu, dans divers contextes particuliers, dans une série de décisions judiciaires à partir du début des années 1990<sup>42</sup>.

Je recommande que le ministère des Richesses naturelles travaille avec les Premières nations en Ontario pour trouver des façons de mettre à jour et d'améliorer la Politique provisoire de mise en application. Cet examen devrait également comprendre des discussions sur la façon d'évaluer et de surveiller la mise en œuvre de la politique et sur les façons d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités de mise en application du MRN.

### ***5.5.2 L'entente d'exploitation à quatre points***

Il est également temps de travailler d'arrache-pied au règlement des questions encore en litige concernant les droits de chasse et de pêche des Métis. Certains progrès à cet égard ont été faits à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Powley* en 2003<sup>43</sup>. Par la suite, la province de l'Ontario et la Métis Nation of Ontario ont conclu l'*entente d'exploitation à quatre points*, qui était censée reconnaître que les peuples métis peuvent exercer les droits de chasse ancestraux sur leurs territoires traditionnels à des fins d'alimentation. Cependant, comme l'a expliqué Jean Teillet, l'entente « a créé de l'amertume de tous les côtés<sup>44</sup> ». Les négociations difficiles et souvent tendues ayant précédé l'entente ont presque donné lieu à une vaste manifestation publique par la Métis Nation of Ontario. De plus, le MRN et les peuples métis ont des divergences d'opinions fondamentales au sujet de l'interprétation et de la portée de l'entente d'exploitation, de sorte que le MRN a porté des accusations contre certains exploitants métis. Dans l'une de ces affaires, *R. c. Laurin, Lemieux et Lemieux*, l'accusé et la Métis Nation of Ontario font valoir que les accusations ont été portées en contravention de l'entente d'exploitation. L'affaire sera probablement instruite en 2007<sup>45</sup>.

### ***5.5.3 Poursuites et élaboration des politiques***

Le professeur Coyle et d'autres ont souligné que, depuis 1990, la province a fréquemment eu recours à des poursuites contre les peuples autochtones plutôt qu'à la consultation pour chercher à préciser l'existence et la portée des droits issus de

traités. À trois reprises au moins depuis l'adoption de la PPMA, les tribunaux ontariens ont critiqué la restriction des possibilités d'exploitation dont disposent les Autochtones et le recours par la province aux poursuites se rapportant aux droits constitutionnels des Autochtones<sup>46</sup>. Je ferais remarquer que le gouvernement de l'Ontario a conclu la PPMA, l'*entente sur la pêche commerciale avec les nations des Ojibways de Saugeen et l'entente d'exploitation à quatre points* avec les Métis à la suite de poursuites et de décisions judiciaires ayant confirmé les droits ancestraux ou issus de traités visant les ressources naturelles<sup>47</sup>.

À mon avis, le gouvernement provincial ne devrait pas recourir à des poursuites pour déterminer la portée et l'étendue des droits ancestraux. Cela n'est pas compatible avec l'honneur de la Couronne.

## 5.6 Transparence et obligation de rendre compte

Outre ceux que j'ai déjà identifiés, il y a quelques mécanismes qui amélioreront la transparence et l'obligation de rendre compte dans le processus décisionnel du gouvernement se rapportant à la réglementation des ressources naturelles. Ces efforts aideront à bâtir la confiance du public et à favoriser une prise de décision éclairée par toutes les parties qui participent aux décisions.

Premièrement, je recommande que le MRN et les autres ministères provinciaux dont les activités touchent les droits ancestraux ou issus de traités sur le plan de la réglementation des ressources naturelles élaborent une déclaration de valeurs qui traite de leurs relations avec les peuples autochtones. Cette déclaration serait similaire aux déclarations sur les valeurs environnementales (DVE) de la province qui existent déjà. Les DVE contiennent des renseignements sur la façon dont le ministère appliquera la Charte des droits environnementaux aux décisions ministérielles. Les DVE sont affichées dans le registre environnemental pour examen et commentaires par la population. Une déclaration équivalente se rapportant aux droits ancestraux contribuerait à l'obligation de rendre compte du gouvernement.

Deuxièmement, le gouvernement provincial a avisé la Commission d'enquête que le MRN a établi un bureau de conformité et de gouvernance générales qui « favorise les principes de la transparence, de l'obligation de rendre compte et du professionnalisme ». L'un des projets clés du bureau consistera à élaborer un processus formel de traitement des plaintes du public concernant la conduite du personnel du ministère chargé des inspections, des enquêtes et de l'application de la loi. Je recommande que le MRN en prenne l'initiative. Le MRN devrait consulter les organisations autochtones à l'étape de planification du processus.

Troisièmement, j'ai déjà recommandé que la province et les Premières nations en Ontario discutent de la meilleure façon d'évaluer et de surveiller la mise en

œuvre d'une nouvelle Politique provisoire de mise en application, notamment par l'examen des façons d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités menées par le MRN en vertu de la politique. La transparence est essentielle, puisqu'elle fournit à toutes les parties les renseignements nécessaires pour discuter des questions d'égal à égal et de façon éclairée.

En dernier lieu, je suis d'avis que la province devrait adopter la pratique réussie de tenir les intérêts tiers au courant de l'état d'avancement des négociations en matière de revendications territoriales au moment d'élaborer des initiatives propres aux Autochtones dans le domaine des ressources naturelles. Le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario veille à ce que les tierces parties aient l'occasion d'exprimer leurs préoccupations tout au long des négociations en matière de revendications territoriales. La consultation des collectivités avec les tierces parties est donc un processus important pour améliorer l'obligation de rendre compte et favoriser des règlements qui renforcent les relations entre les collectivités des Premières nations et leurs voisins non autochtones. En conséquence, je recommande que la province élabore et diffuse une politique décrivant la façon dont elle avisera les tierces parties intéressées des initiatives touchant les ressources naturelles qui visent les peuples autochtones.

## **Recommandations**

14. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les organisations des Premières nations et des Métis pour élaborer des politiques sur la façon dont le gouvernement peut s'acquitter de son obligation de consulter et d'accorder. Par la suite, l'obligation de consulter et d'accorder devrait être incorporée, s'il y a lieu, à la législation provinciale, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales pertinentes.
15. Le gouvernement provincial devrait favoriser le respect et la compréhension de l'obligation de consulter et d'accorder au sein des organismes provinciaux pertinents et des municipalités ontariennes.
16. Le gouvernement provincial devrait continuer à travailler avec les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des accords de cogestion et des initiatives de partage des ressources. Le gouvernement provincial devrait aussi fournir un soutien financier ou autre aux organisations autochtones et à des tierces parties pour qu'elles développent leur capacité, identifient les meilleures pratiques et formulent des stratégies pour favoriser la cogestion et le partage des ressources.

17. Le gouvernement provincial devrait commander une évaluation indépendante d'une ou de plusieurs initiatives de cogestion importantes. Cette évaluation devrait être entreprise avec la collaboration et la participation des organisations autochtones.
18. Le ministère des Richesses naturelles et les Premières nations devraient travailler ensemble pour mettre à jour et améliorer la Politique provisoire de mise en application. Ce processus devrait comprendre des discussions sur la façon d'évaluer et de surveiller la mise en œuvre de la politique et sur la façon d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités de mise en application du MRN.
19. Le ministère des Richesses naturelles et les autres ministères provinciaux dont les activités visant la réglementation des ressources naturelles touchent les droits ancestraux ou issus de traités devraient élaborer et diffuser un énoncé des valeurs autochtones qui traite de leurs relations avec les peuples autochtones.
20. Le ministère des Richesses naturelles devrait établir un processus de traitement des plaintes du public.
21. Le gouvernement provincial devrait élaborer et diffuser une politique décrivant la façon dont il avisera et consultera les tierces parties intéressées au sujet des initiatives touchant les ressources naturelles qui visent les peuples autochtones.

## Notes

- 1 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, par. 65.
- 2 Michael Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights in Ontario: An Analysis of Past Policies and Options for the Future » (document de recherche de l'enquête), p. 22.
- 3 Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario » (document de recherche de l'enquête), p. 6.
- 4 Nishnawbe-Aski Police Services Board, « Confrontations over Resources Development » (document de recherche de l'enquête), pp. 41-43. La Première nation de Constance Lake est située à environ 30 kilomètres au nord-ouest de Hearst, en Ontario.
- 5 Voir, par exemple, Patrick Macklem, « The Impact of Treaty 9 on Natural Resource Development in Northern Ontario » dans Michael Asch, éd., *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference*, Vancouver, UBC Press, 1997, p. 117. Le professeur Macklem déclare qu'en ce qui concerne le Traité 9, « le dossier historique appuie la conclusion selon laquelle les signataires autochtones croyaient que les terres cédées en vertu d'un traité situées à l'extérieur de leur réserve seraient partagées. »
- 6 Ontario, *La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, printemps 2005, p. 1.
- 7 Anne Marie Gutierrez (Ministère des Richesses naturelles et ministère du Procureur général de l'Ontario) avec l'aide d'Yves Prevost, « The Management of Natural Resources and Aboriginal Engagement in Ontario », Document présenté à la Conférence sur le droit autochtone au Canada, 4 et 5 octobre 2006 (déposé auprès de la Commission d'enquête).
- 8 *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511; *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, et *Première nation cri Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388.
- 9 Voir, par exemple, *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013, au par. 110; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, à la p. 1119; *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723, au par. 64; *Delfgamaukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 168.
- 10 L'affaire *Mikisew* portait sur le plan du gouvernement fédéral de construire une route praticable l'hiver traversant le parc national Wood Buffalo, dans le nord de l'Alberta, sur des terres hors réserves sur lesquelles les signataires autochtones du traité 8 pourraient, leur ayant-on promis, continuer à chasser, pêcher et piéger, sauf sur les parcelles « retenues » à des fins gouvernementales. La Cour a décidé qu'avant de construire la route, le gouvernement devait travailler avec les Cris Mikisew pour tenter de veiller à ce que la route ne nuise pas à leurs droits d'exploitation traditionnels. Les traités 3, 5 et 9, à savoir, les traités numérotés visant le nord de l'Ontario, prévoient une disposition identique à celle énoncée dans l'arrêt *Mikisew*. Les autres traités ontariens possèdent des clauses similaires ou ont été conclus avec des engagements verbaux similaires.
- 11 Pour un examen plus détaillé de la situation des KI, voir Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 44-47.
- 12 Ma discussion de cette affaire est fondée sur les motifs de jugement du juge G.P. Smith dans *Platinex v. Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation, et al.*, communiqués le 25 juillet 2006 (pas encore publiés). Les citations sont tirées des paragraphes 93, 96 et 97, 111 et 112 respectivement.
- 13 L'Alberta, le Manitoba et le Québec ont publié des ébauches de politiques sur la consultation, des lignes directrices ou des documents de travail, en vue d'obtenir des commentaires. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont engagés à élaborer des politiques sur la consultation.
- 14 Secrétariat des affaires autochtones, « Projet de lignes directrices à l'intention des ministères concernant les consultations avec les peuples autochtones sur les droits ancestraux et les droits issus de traités » <http://www.nativeaffairs.jus.gov.on.ca/francais/news/draftconsult.html>.

- 15 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Document d'information au sujet de l'entente sur les avis de projets de développement dans la Région de Grand River » <[http://www.aicc-inac.gc.ca/on/grndbkr\\_f.html](http://www.aicc-inac.gc.ca/on/grndbkr_f.html)>; « Essentiellement, les signataires acceptent, pendant une période de deux ans (qui pourra être prolongée), de s'aviser les uns les autres de toute mesure envisagée susceptible d'avoir une incidence importante sur l'environnement ». L'entente précise la nature de ces mesures et les parties avisées ont l'occasion d'examiner l'impact éventuel de toute activité et la question de savoir si elles souhaitent participer à un processus de consultation ou d'examen formel. Les signataires sont les gouvernements fédéral et ontarien, les Six-Nations de Grand River, les Mississaugas de New Credit, le Comté de Brant, la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk, la ville de Brantford, les petites localités de Dunnville, Haldimand et Paris, les cantons de Brantford, Onondaga et South Dumfries (représentés maintenant par le Comté de Brant) et l'Administration de protection de la nature dans la région de Grand River.
- 16 Province de l'Ontario, Ministère des Richesses naturelles, « Questions Regarding the Ministry of Natural Resources » (projet de l'enquête), p. 2.
- 17 Union des Indiens de l'Ontario, « Anishinabek Perspectives on Resolving Rights Based Issues and Land Claims in Ontario » (projet de l'enquête), p. 20.
- 18 Province de l'Ontario, Ministère des Richesses naturelles, « The Regulatory Role of The Ontario Ministry of Natural Resources and the Ministry's Relations with Aboriginal People » (projet de l'enquête), p. 5.
- 19 Teillet, p. 49.
- 20 Certains exemples d'ententes de cogestion ou de partage des ressources : l'Anishinabek Ontario Fisheries Resource Centre; le conseil Anishinabek - Ontario de gestion des ressources; la cogestion de certaines parties des parcs provinciaux, tels que le parc provincial Quetico et le parc provincial Petroglyphs; la condition 34 (anciennement la condition 77) de l'approbation de l'évaluation environnementale de portée générale du ministère des Richesses naturelles sur la gestion forestière des terres de la Couronne de l'Ontario (ordonnance déclaratoire MRN-71); l'entente d'exploitation à quatre points entre la Métis Nation of Ontario et le ministère des Richesses naturelles; l'accord provisoire sur la chasse conclu par les Algonquins de Golden Lake et l'Ontario; l'Initiative boréale nord; la Wendaban Stewardship Authority; la Wikwemikong Community Forestry Management Agreement; et le conseil d'aménagement Windigo dans le Nord-Ouest de l'Ontario.
- 21 Coyle, p. 67 : « Malheureusement pour la relation entre les parties, il semble que, depuis 1990, la province ait fréquemment eu recours à des poursuites contre les peuples autochtones plutôt qu'à la consultation pour chercher à préciser l'existence et la portée des droits issus de traités. »
- 22 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, par. 61.
- 23 Teillet, pp. 50 et 51.
- 24 Ministère de l'Environnement de l'Ontario, <[http://www.ene.gov.on.ca/envision/env\\_reg/documents/2003\\_RA03E0004.pdf](http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/documents/2003_RA03E0004.pdf)>. La condition 34 se lit comme suit :
- Pendant la durée de cette autorisation, les directeurs de district du MRN négocieront au niveau local avec les peuples autochtones dont les communautés sont situées dans une unité de gestion, afin de trouver et d'appliquer des moyens de permettre aux peuples autochtones de profiter plus équitablement des avantages qu'offre la planification de la gestion du bois d'œuvre. Ces négociations porteront, entre autres, sur les questions suivantes :
  - Les possibilités d'emploi et de revenu associées aux activités de coupe et de sciage du bois au voisinage des communautés autochtones.
  - La fourniture de bois aux installations de traitement du bois telles que les scieries des communautés autochtones.
  - La facilitation de négociations pour l'obtention d'un permis pour une tierce partie autochtone avec les titulaires de permis existants, si cette possibilité existe.
  - L'octroi de permis de bois d'œuvre aux autochtones lorsque du bois de la Couronne non aliené se trouve à proximité des réserves.

- (f) La mise en place de programmes pour fournir des emplois, une formation et un revenu aux peuples autochtones dans le cadre des activités de gestion du bois d'œuvre, par l'entremise de projets conjoints avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- (g) Les autres ressources forestières qui peuvent être touchées par la gestion du bois d'œuvre ou qui peuvent être visées par la planification et la gestion du bois d'œuvre tel que prévu à la condition 23c).
- (h) Le MRN devra faire rapport des progrès de ces négociations permanentes, district par district, dans le Rapport annuel sur la gestion du bois d'œuvre qui sera soumis à l'Assemblée législative.
- 25 Union des Indiens de l'Ontario, p. 19. Voir aussi les pp. 17-19 pour une discussion plus détaillée de la condition 34. Voir aussi Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 17-19, et Coyle, pp. 70-72.
- 26 Ibid., p. 21. L'Anishinabek Ontario Fisheries Resource Centre a été créé à titre de « source indépendante de renseignements sur l'évaluation, la conservation et la gestion des pêches, chargée de promouvoir la valeur de la science occidentale et du savoir écologique traditionnel ».
- 27 Par exemple, l'entente entre la Colombie-Britannique et la Première nation Namgis pour gérer en collaboration les parcs et les zones protégées sur le territoire traditionnel des Namgis; l'Economic Benefits Agreement entre la Colombie-Britannique et les Premières nations de la rivière Blueberry; l'entente entre la Colombie-Britannique et la bande d'Osoyoos, qui établit un cadre de partage des recettes pour l'aménagement des terres de la Couronne situées sur le territoire traditionnel de la bande; l'entente entre la Colombie-Britannique et la bande de la haute Similkameen concernant la consultation préalable à toute activité minière sur le territoire traditionnel de la bande; l'entente entre la Colombie-Britannique et la bande de McLeod Lake visant à renforcer l'accès des Autochtones aux ressources forestières et aider à lutter contre l'infestation du dendroctone du pin ponderosa (cette entente est l'une parmi plus de 100 ententes similaires conclues avec les Premières nations).
- 28 Province de l'Ontario, présentation de la partie 2, par. 29.
- 29 Ibid., par. 16.
- 30 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, recommandation D.4.
- 31 Première nation non cédée des Chippewas de Nawash, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » (projet de l'enquête). Le document offre un compte rendu détaillé de cette histoire.
- 32 Ibid., p. 38.
- 33 Teillet, p. 53.
- 34 *R. v. Jones and Nadjiwom*, [1993] 3 C.N.L.R. 182 (Div. prov.).
- 35 Ibid., p. 208.
- 36 Teillet, pp. 41-43 et 55.
- 37 Ibid., p. 56.
- 38 Union des Indiens de l'Ontario, p. 33.
- 39 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.
- 40 Coyle, p. 66.
- 41 Voir, par exemple, Union des Indiens de l'Ontario, pp. 28 et 29.
- 42 Coyle, p. 67.
- 43 *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207.
- 44 Teillet, p. 57.

45 Pour une discussion détaillée de la question, voir Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 56-58.

46 Coyle, p. 67.

47 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; *R. v. Jones and Nadjiwon*, [1993] 3 C.N.L.R. 182 (Div. prov.); *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207.



## LIEUX DE SÉPULTURE ET SITES PATRIMONIAUX AUTOCHTONES

Les rites de sépulture touchent les idées et croyances personnelles, culturelles, religieuses et philosophiques fondamentales des peuples autochtones et non autochtones.

Deux des occupations autochtones récentes les plus connues, Oka et Ipperwash, ont touché à différents degrés les lieux de sépulture autochtones. Ces incidents ont également été les plus violents : le caporal Marcel Lemay de la Sûreté du Québec est décédé à Oka et Dudley George est décédé à Ipperwash. Cela ne veut pas dire pour autant que les manifestations concernant les lieux de sépulture autochtones sont nécessairement plus violentes que d'autres types de manifestations autochtones. Cependant, la violence lors de ces incidents souligne l'importance de la question pour les peuples autochtones et sa pertinence pour mon mandat de « présenter des recommandations visant à empêcher la violence dans des situations similaires ».

Le régime juridique régissant les lieux de sépulture autochtones est plus complexe que ne l'imaginent probablement la plupart des Ontariens et Ontariennes : toute analyse des garanties juridiques applicables à ces lieux doit aussi prendre en considération le lien entre les lois qui protègent les lieux mêmes et les lois régissant la planification, le développement et l'environnement d'une façon générale. Il faut aussi prendre en considération les rôles des gouvernements provincial et fédéral, des administrations municipales, des organismes de planification, des promoteurs privés et des archéologues. Enfin, différentes questions relatives aux lieux de sépulture autochtones apparaissent selon que le lieu est sur des terres publiques ou sur des terres privées ou selon qu'il est sur une réserve des Premières nations ou sur le territoire traditionnel des Premières nations.

Comme de nombreuses autres questions, celle des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones semble soulever des conflits épineux entre la vision du monde autochtone et celle des non-Autochtones ainsi qu'entre la valeur accordée à l'histoire et les exigences plus pratiques ou économiques de la société contemporaine. Néanmoins, les Premières nations, les décideurs provinciaux, les municipalités et les promoteurs privés ont créé des ententes et des précédents importants au sujet de la meilleure façon de concilier des intérêts opposés.

La pression liée à cette question semble monter. D'autres affrontements sont à prévoir si nous n'agissons pas rapidement et de manière réfléchie. À mon avis, la meilleure façon d'éviter les occupations autochtones concernant les lieux de

sépulture et sites patrimoniaux autochtones consiste à faire participer les peuples autochtones au processus décisionnel. Ce type de participation est compatible avec l'honneur de la Couronne et avec les thèmes généraux du présent rapport. Elle aidera également à favoriser le développement économique dans la province en réduisant la possibilité que des occupations ou manifestations interrompent les projets publics et privés.

La consultation des Autochtones et leur participation au processus décisionnel sont essentielles<sup>1</sup>. Toutefois, une participation significative et constructive dépend obligatoirement de l'obligation de rendre compte et de la transparence dans le cadre du processus décisionnel. Les lois et politiques régissant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones doivent reconnaître le caractère unique de ces lieux et sites, garantir que les Premières nations sont au courant des décisions qui les touchent, et favoriser la participation des Premières nations au processus décisionnel.

Des règles et attentes plus claires au sujet de la façon de traiter des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones profiteront à tous les Ontariens et Ontariennes et pas seulement aux Premières nations. Par exemple, l'Association ontarienne des constructeurs d'habitation a informé la Commission d'enquête que ses membres recherchent la clarté, la justice et l'équité dans le processus se rapportant aux sites archéologiques, aux lieux de sépulture et à d'autres sites sacrés<sup>2</sup>. L'association a recommandé que le gouvernement provincial joue le rôle de premier plan dans la conception d'un processus qui soupèse le désir de protéger et de préserver le patrimoine archéologique et culturel au regard du droit des propriétaires fonciers d'aménager leurs biens.

## **6.1 L'histoire des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones**

Une compréhension de l'histoire, des récits mythologiques et du lien unique des peuples autochtones avec la terre et les lieux de sépulture de leurs ancêtres est essentielle pour comprendre pourquoi les peuples autochtones sont disposés à dresser des barrages routiers afin de protéger ces lieux.

Dans son document d'information présenté à la Commission d'enquête, la professeure Darlene Johnston a discuté de la relation entre les morts et les vivants dans la culture anishnaabeg<sup>3</sup> :

Dans la culture anishnaabeg, il y a une relation permanente entre les morts et les vivants et entre les ancêtres et les descendants. Les vivants ont l'obligation de s'assurer que leurs parents sont enterrés

convenablement et à un endroit approprié et de les protéger contre toute perturbation ou profanation. Le défaut de s'acquitter de cette obligation nuit non seulement aux morts mais aussi aux vivants. Il faut abriter et nourrir les morts, leur rendre visite et les fêter. Ces traditions affichent encore une continuité puissante<sup>4</sup>.

[...]

Cette notion des âmes des ossements est essentielle pour comprendre tant la vénération avec laquelle les restes humains sont traités après la mort que l'aversion pour les graves perturbations qui persistent chez les Anishnaabegs. Plusieurs Canadiens de souche européenne ne constatent pas la redondance dans l'expression « cimetière indien sacré ». Comment les cimetières pourraient-ils ne pas être sacrés s'ils contiennent les corps et âmes des ancêtres<sup>5</sup>?

Cette opinion sur la relation permanente entre les morts et les vivants a été reprise par la Première nation non cédée des Chippewas de Nawash dans son rapport présenté à la Commission d'enquête :

Il est important de comprendre comment les peuples des Premières nations perçoivent les cimetières. Pour nous, nos ancêtres sont vivants et viennent s'asseoir avec nous lorsque nous jouons du tambour et chantons. Puisque nous ne les avons pas enterrés dans des cercueils, ils sont devenus inséparables du sol. Ils font littéralement et spirituellement partie de la terre qui est une partie si importante de nous. Voilà une raison pour laquelle nous ressentons des sentiments si forts pour la terre de nos territoires traditionnels — nos ancêtres sont partout. C'est un sacrilège que de perturber ne serait-ce que le sol d'un cimetière. C'est une atrocité que de perturber des restes de quelque manière que ce soit<sup>6</sup>.

La professeure Johnston a également décrit l'importance des *Manitous* et de leurs lieux d'habitation pour les Anishnaabegs<sup>7</sup>. Tel que décrit dans le document de la professeure Johnston, l'ainé Clifford George a partagé sa tradition orale concernant le lien entre les *Manitous*, les remèdes et les Anishnaabegs lors d'une rencontre communautaire organisée par la Commission d'enquête :

Je suis né ici [à Aazhoodena]. J'étais à l'étranger [luttant auprès de l'Armée canadienne lors de la Seconde Guerre mondiale lorsqu'ils [le gouvernement fédéral] ont mis la main sur ces terres [...] Elles étaient

profanées lorsque je suis rentré au pays [détails concernant le traitement des cimetières de la réserve par la base de l'Armée]. Mon père m'a enseigné que partout où vous voyez un pommier, des gens habitaient là à une certaine époque, sont décédés et ont été enterrés là.

À Aazhoodena, il y a un lac sans fond, conique, qui se déverse dans le lac Huron. Je sais que ce lac est lié au lac Huron parce que lorsque j'étais garçon, j'ai vu un huard plonger pour faire surface dans l'autre lac. Michi-Ginebik [le Grand Serpent] arrivait dans le lac et rendait visite aux gens. Il était gentil et apportait des médicaments aux Anishnaabegs. Lorsque le serpent faisait surface dans le lac, il faisait des cercles et créait un tourbillon. Ensuite, il se rendait sur la rive et commençait à se doré au soleil. C'est là qu'il parlait aux gens. Quand il remuait son corps, il y avait des médicaments à ramasser et les gens étaient guéris.

Mais le canal est désormais bouché, rempli de contenants de gaz neuroplégique que l'Armée a jetés là-dedans<sup>8</sup>.

La professeure Johnston a précisé que « des cycles de manque de respect et de profanation » sont apparus dès que les missionnaires européens sont arrivés dans le Nouveau Monde. Ils ont perturbé les lieux de sépulture des peuples autochtones, profané des sites sacrés et complètement détruit les lieux d'habitation des *Manitous*. La professeure Johnston a conclu ce qui suit : « Il n'est pas étonnant que, par suite de cette profanation délibérée, les peuples autochtones des Grands Lacs soient devenus réticents à divulguer leurs lieux sacrés aux nouveaux arrivants<sup>9</sup>. »

Au fil des ans et avec l'arrivée de plus en plus de pionniers européens dans le Nouveau Monde, la Couronne et les Premières nations ont conclu des traités. Les traités ont créé des réserves indiennes et les peuples autochtones ont perdu le contrôle effectif d'énormes parcelles de leurs terres traditionnelles. Toutefois, comme l'a fait remarquer la professeure Johnston, le maintien de la proximité des cimetières ancestraux s'est avéré l'un des plus forts attachements territoriaux. Par conséquent, les réserves retenues étaient habituellement situées à proximité des villages, des lieux de pêche et des cimetières établis. Cependant, les peuples autochtones n'ont pu protéger au moyen du processus de conclusion de traités tous les sites que nous appelons aujourd'hui « sites patrimoniaux autochtones » :

Toutefois, tout en conservant une enclave dans les limites de leurs territoires traditionnels, les Premières nations en Ontario ont été persuadées de céder 99 % de leurs terres. Les terres de village ne coïncidaient pas toujours avec les lieux sacrés. En raison de la différence

énorme entre le nombre de terres retenues et le nombre de terres cédées, les sites sacrés n'ont pu tous être protégés par le statut de réserve. Les chefs qui ont signé les traités ont peut-être cru que leurs peuples pourraient continuer à être les gardiens des terres sacrées cédées. Si tel est le cas, ils ont été amèrement déçus par les atteintes à leur pouvoir après la Confédération<sup>10</sup>.

## **6.2 Pourquoi les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones deviennent des points d'inflammation**

Les sites patrimoniaux et lieux de sépulture autochtones deviennent les points d'inflammation d'une occupation ou d'une manifestation lorsque les peuples autochtones sont d'avis qu'ils doivent occuper un site pour le protéger contre toute autre profanation. Cela arrive souvent lorsqu'un propriétaire foncier ou un promoteur public ou privé refuse de reconnaître un lieu de sépulture ou site patrimonial autochtone ou refuse de consulter les peuples autochtones au sujet de la disposition du site. Voilà ce qui est arrivé à Oka.

Plusieurs parties à l'enquête ont présenté des commentaires sur la question des lieux de sépulture dans leurs présentations finales, notamment la succession de Dudley George et les membres de la famille George, les résidants d'Aazhoodena, le groupe des familles Aazhoodena et George, ainsi que les Chiefs of Ontario.

Le passage suivant est tiré de la présentation de la succession de Dudley George et des membres de la famille George :

Les Anishnaabegs croient que les âmes de leurs ancêtres disparus sont attachées à leurs os. Ainsi, les Anishnaabegs traitent les os de leurs ancêtres avec beaucoup de respect et détestent que les tombes soient dégradées. Il en est ainsi depuis des temps immémoriaux et il en sera toujours ainsi. Voilà qui explique pourquoi le chef et le conseil ont demandé que le cimetière au parc Ipperwash soit clôturé et préservé lorsqu'il a été découvert en 1937. Voilà aussi une partie de la raison pour laquelle les gens de Stony Point ont occupé le parc en septembre 1995 – pour récupérer les cimetières de leurs ancêtres qui avaient été profanés<sup>11</sup>.

Robert Antone a résumé l'opinion de plusieurs témoins autochtones au sujet de l'importance du lieu de sépulture au parc provincial Ipperwash :

La société respecte peu [...] nos peuples vivants et encore moins ceux qui sont morts [...] et enterrés [...] Tout ce qui s'est passé à Oka, ils

comptaient raser le cimetière qui s'y trouve [...] et allonger leur parcours de golf—voilà ce sur quoi portait l'incident [...] Ils voulaient transformer le cimetière en parcours de golf ... [et] lorsqu'une société a si peu de respect pour notre peuple [...] à quoi vous attendez-vous? [...] Je sais que la région [le parc provincial Ipperwash] a toujours été considérée comme un cimetière et [...] une région sacrée. Par conséquent, je n'ai pas été étonné [...] lorsqu'ils l'ont occupée<sup>12</sup>.

Les événements qui ont eu lieu à Oka, au Québec, en 1990, sont sans doute le plus célèbre exemple de ce qui peut arriver lorsqu'un lieu de sépulture ou site patrimonial autochtone est menacé. La municipalité d'Oka prévoyait l'expansion d'un parcours de golf sur le territoire traditionnel des Mohawks de Kanesatake. Les terres touchées par l'expansion étaient le site d'un cimetière autochtone. Les Mohawks ont occupé la pinède, une partie de la station forestière de Kanesatake désignée pour l'aménagement du parcours de golf. L'occupation a duré soixante-dix-huit jours. Le caporal Marcel Lemay de la Sûreté du Québec est décédé lors d'une tentative ratée de la police d'enlever le barrage routier.

En 1997, le gouvernement fédéral a acheté les terres visées par l'occupation de 1990 à Oka et les a transférées aux Mohawks en vue de l'expansion de leur cimetière. Même si ces terres ne constituaient qu'une petite partie du territoire beaucoup plus vaste visé par la revendication territoriale des Mohawks, elles avaient néanmoins une importance pratique et symbolique<sup>13</sup>.

Oka et Ipperwash ne sont certes pas les seuls exemples de controverses portant sur les lieux de sépulture autochtones : en 1992, la Première nation non cédée des Chippewas de Nawash a occupé des terres non cédées situées dans les limites de la ville d'Owen Sound pour protester contre la profanation d'un lieu de sépulture ancestral y situé. Ces terres avaient été mises à part comme réserve dans le traité de 1857. La Couronne ou le gouvernement fédéral détenait le titre de ces terres à l'usage et au profit des Chippewas de Nawash. Cependant, les gouvernements fédéraux et les administrations municipales qui se sont succédé ont ignoré la nature des terres de réserve et la présence du cimetière. Plusieurs années plus tard, un promoteur privé a bâti deux maisons sur le site. Les Chippewas de Nawash ont occupé le site paisiblement pendant une semaine. Un règlement a été rapidement conclu une fois que les parties ont entamé des négociations. Le gouvernement fédéral a fini par indemniser les propriétaires, les maisons ont été enlevées du lieu de sépulture et celui-ci a été consacré de nouveau. Bien que l'incident ait eu lieu il y a plus d'une décennie, la douleur qu'il a causée à la collectivité des Chippewas de Nawash est encore évidente de nos jours<sup>14</sup>.

Oka et Ipperwash sont les deux exemples les plus connus concernant des

lieux de sépulture ou sites patrimoniaux autochtones. Il y en a eu plusieurs autres en Ontario : Milroy, Seaton, Teston Road, Staines Road, Boyd Park, Hunters' Point, l'autoroute de Red Hill Creek, Dreamers' Rock, Skandatut, le site Mantle, le site Archie Little 2, Tabor Hill, le site Huron-Wendat dans la municipalité de Midland, le parc provincial Petroglyphs et Serpent Mounds<sup>15</sup>.

### 6.3 Emplacement et nature des lieux de sépulture autochtones

Des gens habitent ce qui est maintenant l'Ontario depuis au moins 11 000 ans. La présence européenne est relativement récente et remonte à il y a environ 400 ans. Par conséquent, la période « postérieure aux contacts » représente moins de 4 % de l'histoire humaine de la province. Les peuples autochtones ayant vécu dans l'ensemble de la région pendant plusieurs milliers d'années avant le contact avec les Européens, le patrimoine archéologique de l'Ontario est essentiellement autochtone.

Aujourd'hui, le gouvernement provincial possède environ 87 % des terres en Ontario. Environ 12 % des terres sont privées. Les terres de réserve des Premières nations et les terres fédérales telles que les parcs nationaux représentent le reste (1 %)<sup>16</sup>. Il n'est pas étonnant que la plupart des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones soient situés sur des terres hors réserves.

À l'opposé de la plupart des cimetières chrétiens, les lieux de sépulture et les pratiques autochtones prennent d'innombrables formes selon la culture et l'histoire de la Première nation, les pratiques associées à certaines ères, ainsi que la géographie de la région. De plus, il y a « souvent très peu d'indices apparents indiquant » un lieu de sépulture ou site sacré autochtone<sup>17</sup>. Ainsi, les lieux de sépulture autochtones sont souvent découverts (du moins par des non-Autochtones) lors de projets d'aménagement ou de construction. Par exemple, le sarcophage est une forme de lieu de sépulture autochtone particulièrement importante en Ontario. Cette forme de rite de sépulture semble être devenue courante parmi plusieurs peuples autochtones dans la région de l'Ontario après les années 700 de notre ère. Le Founding First Nations Circle a fourni à la Commission d'enquête des renseignements sur ces lieux :

Les sarcophages sont essentiellement invisibles dans les paysages actuels. La plupart des sarcophages connus des archéologues ont été découverts pour la première fois à la suite d'activités de défrichage au dix-neuvième siècle. L'emplacement de ces sites peut être ou peut ne pas être bien documenté. De nos jours, les découvertes de sarcophages sont habituellement le résultat accidentel d'activités de terrassement ou d'autres activités de construction à grande échelle<sup>18</sup>.

Les lieux de sépulture peuvent être dans des lieux de peuplement ou dans des endroits isolés.

Il est encore plus difficile d'identifier d'autres types de sites qui sont sacrés pour les peuples autochtones. Tous les peuples attribuent un sens particulier aux lieux de sépulture de leurs ancêtres, mais ce qui est considéré « sacré » varie considérablement selon la culture. Le caractère sacré ne fait pas l'objet d'une définition universelle. Les Chiefs of Ontario ont fait savoir à la Commission d'enquête que, pour les Premières nations, le caractère sacré ne vise pas seulement les lieux de sépulture :

Notre relation avec la terre définit notre identité; nous sommes les gardiens de la Terre, notre mère. Par conséquent, il n'y a pas que le lieu de sépulture qui soit sacré. Les emplacements des médicaments, des cérémonies, des histoires, des lieux de sépulture, des territoires traditionnels de récolte et de chasse, des villages et des zones commerciales sont tous des emplacements « sacrés ». Les emplacements de ces sites sont vivants; ils ne sont pas des « objets » relégués à l'Antiquité. De plus, les instruments créés pour célébrer les histoires et les cérémonies, protéger les médicaments et honorer nos ancêtres sont sacrés<sup>19</sup>.

Les Chiefs of Ontario ont également informé la Commission d'enquête que des définitions simples ou générales des sites sacrés étaient inappropriées parce que « la définition de ce qui est "sacré" est établie par la collectivité des Premières nations elle-même et tient compte des valeurs de la collectivité à cet égard<sup>20</sup> ». Les Chiefs of Ontario ont également rejeté

la création d'un « inventaire » de sites sacrés. À notre avis, toute tentative à cet effet mettrait en évidence les régions qui ne devraient pas être exposées et portées à l'attention du grand public et exposerait ainsi ces régions à un risque d'exploitation réel. De plus, elle pourrait créer l'effet illusoire d'imposer des limites quant au nombre de régions à inclure dans un tel inventaire<sup>21</sup>.

Cela ne veut pas dire pour autant que les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones ne peuvent être identifiés. Cela ne signifie pas non plus que les sites ne peuvent être identifiés qu'après avoir été troublés par des activités de construction ou d'aménagement. Au contraire, l'expérience a démontré que les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones peuvent être identifiés dans des circonstances appropriées si les Premières nations participent activement et de façon significative au processus de planification ou de développement. Le

savoir traditionnel est la source de renseignements la plus importante au sujet de l'emplacement ou de la nature des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones présentement utilisés ou utilisés de mémoire récente. Pour les sites plus anciens, l'archéologie est un supplément important aux croyances et connaissances traditionnelles<sup>22</sup>.

#### **6.4 Destruction et protection des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones**

Lors de notre consultation du 9 décembre 2005, le professeur Ron Williamson, directeur d'Archaeological Services Inc., la plus grande entreprise d'archéologie en Ontario, a présenté les commentaires suivants au sujet de la protection des sites patrimoniaux :

Le mandat législatif provincial en matière de conservation archéologique s'est avéré un succès absolu en ce qui concerne la destruction de ces précieux héritages patrimoniaux au moyen de fouilles et un véritable désastre en ce qui concerne leur protection<sup>23</sup>.

Il se peut que 8 000 sites patrimoniaux aient été détruits dans les municipalités régionales de Halton, Durham, Peel et York entre 1951 et 1991, la plupart d'entre eux avant 1971. Certains rapports mentionnent qu'environ 25 % de ces sites représentaient des ressources archéologiques importantes et méritaient une certaine enquête archéologique parce qu'ils auraient pu contribuer de manière significative à notre compréhension du passé, ou justifiaient une protection totale parce qu'il s'agissait de lieux ayant une signification culturelle pour les descendants des peuples des Premières nations qui les avaient créés<sup>24</sup>.

Le cas du sarcophage du chemin Staines est un exemple particulièrement important de profanation d'un lieu de sépulture autochtone. En 2001, les restes d'environ 308 Autochtones ont été découverts sur un terrain destiné à l'aménagement d'un lotissement à Toronto. Des tests ont révélé que les restes humains dataient de 1030 à 1270 de notre ère. Une enquête a permis d'établir que les restes humains provenaient d'un sarcophage. Des marques sur les restes semblaient indiquer que ceux-ci avaient été endommagés par des machines lourdes. Les restes avaient été enfouis dans une pile d'apport de terre et d'ordures. La police a fait enquête mais aucune accusation n'a été portée. Par la suite, les restes ont été réinhumés sur le terrain du chemin Staines, là où ils avaient été découverts à l'origine.

On a constaté un « ralentissement marqué » du rythme de destruction de sites archéologiques dans la province. Certaines municipalités ont adopté des « politiques d'aménagement progressives » relativement à la conservation des

sites archéologiques. Pourtant, le risque de perte à l'avenir demeure très élevé en raison « de la croissance et du développement continu », notamment dans le Sud de l'Ontario, la région qui connaît le plus fort développement<sup>25</sup>.

Au cours de l'enquête, on m'a fait part de plusieurs faits nouveaux encourageants en ce qui concerne la protection des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones. Par exemple, des études archéologiques sont désormais couramment effectuées dans le cadre de plusieurs projets d'aménagement en Ontario. En 2004, des archéologues autorisés ont entrepris plus de 1 400 projets archéologiques dans la province et ont rapporté plus de 800 sites archéologiques<sup>26</sup>.

J'ai aussi appris que des fonctionnaires aux échelons provincial et municipal ont fait de nombreux efforts constructifs pour travailler avec les Premières nations et les promoteurs privés en vue de protéger les sites. Un exemple important de ces efforts a été présenté lors de la consultation de la Commission d'enquête sur la question, qui a eu lieu le 8 décembre 2005.

Fred Flood, le directeur municipal de la municipalité de Midland, a expliqué qu'en 2003, des travailleurs municipaux avaient accidentellement profané un sarcophage autochtone dans le cadre de l'élargissement d'un centre de loisirs.

Dès la découverte des restes humains, la municipalité a cessé les travaux et a communiqué avec le coroner, la police, le registrateur des cimetières, ainsi que la Première nation la plus proche. La municipalité a suivi la cession d'orientation faite par un aîné, qui a fourni des directives et une formation aux participants. La municipalité a engagé des gardiens de sécurité pour protéger le site et des archéologues pour l'évaluer. La municipalité a assumé les coûts de l'enlèvement des restes et de leur entreposage jusqu'à ce que le site puisse être stabilisé. Le registrateur des cimetières a désigné le site cimetière des peuples autochtones.

Tout au long du processus, la municipalité a collaboré étroitement avec certaines Premières nations, notamment la nation Huron-Wendat, autrefois bien présente dans le sud de l'Ontario mais désormais située au Québec, dont les ancêtres étaient enterrés sur le site.

À l'automne 2003, la municipalité a soutenu les Premières nations dans le cadre de la cérémonie de réinhumation. En collaboration avec les Premières nations, la municipalité a effectué l'aménagement paysager de la région et a érigé une pierre commémorative.

La protection de ce que l'on appelle maintenant le sarcophage du chemin Teston est un autre exemple encourageant. En 2005, lors de l'élargissement du chemin Teston, un sarcophage de la nation Huron-Wendat a été dégradé, dans la région de York, en Ontario. Selon les archéologues, les restes humains qui ont été découverts dataient d'il y a de 300 à 700 ans. Plus de 200 personnes avaient été enterrées dans le sarcophage. Après avoir consulté la nation Huron-Wendat et

d'autres collectivités des Premières nations, la région de York a accepté de modifier le tracé prévu du chemin pour éviter de dégrader davantage le sarcophage.

Les exemples ci-dessus, ainsi que d'autres, font ressortir les principes dont je discute dans le présent chapitre, notamment le respect des valeurs autochtones et la consultation utile des collectivités autochtones. Ils prouvent également que les questions relatives aux lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones peuvent être abordées pacifiquement, dans un esprit de collaboration et d'une manière constructive si les parties travaillent ensemble.

Par ailleurs, il est important de garder à l'esprit la portée de la présente question. Malgré les exemples abordés jusqu'ici, il est rare qu'un propriétaire foncier découvre un lieu de sépulture autochtone. Entre 1992 et 2005, seulement quarante-huit lieux de sépulture autochtones ont été signalés et fait l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur les cimetières*. Si l'on tient compte du fait que plus de 10 000 évaluations archéologiques ont été effectuées au cours de la même période, la probabilité qu'un promoteur découvre un lieu de sépulture autochtone est extrêmement faible<sup>27</sup>. Cela dit, la rareté de ces découvertes ne diminue pas leur impact émotionnel sur les personnes dont les ancêtres sont enterrés sur les lieux.

## 6.5 Législation provinciale

Plusieurs lois provinciales touchent directement ou indirectement les sites archéologiques autochtones, y compris les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones. Mon analyse des lois, des politiques et des lignes directrices régissant ces sites m'a amené à présenter les observations suivantes :

Le gouvernement provincial a fait des progrès importants en ce qui concerne l'incorporation des valeurs autochtones et la protection des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones dans plusieurs régions. Néanmoins, je crois que les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones situés sur les terres de la Couronne peuvent et devraient être protégés encore plus efficacement.

De nombreux efforts constructifs ont été faits pour définir la portée de l'obligation provinciale de consulter les peuples autochtones sur les questions abordées ci-dessus, mais une plus grande clarté et une meilleure uniformité demeurent nécessaires.

Il faut améliorer l'obligation de rendre compte et la transparence se rapportant aux décisions touchant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, notamment dans le cas des terres privées.

Il n'est sans doute pas étonnant que les observations ci-dessus soient compatibles avec mes observations antérieures sur les questions relatives aux revendications territoriales et aux ressources naturelles. En effet, les avantages découlant

de l'amélioration de la clarté, de la consultation, de la transparence et de l'obligation de rendre compte sont tout aussi importants dans le présent contexte qu'ailleurs.

Il faudrait encourager tôt et souvent la consultation des peuples autochtones et leur participation au processus décisionnel pour s'assurer que les questions concernant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones sont abordées de manière constructive et pacifique.

Tout d'abord, je recommande que le gouvernement provincial travaille avec les Premières nations et les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des politiques qui reconnaissent le caractère unique des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, pour s'assurer que les Premières nations sont au courant des décisions touchant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, et pour favoriser la participation des Premières nations au processus décisionnel. Par la suite, ces règles et ces politiques devraient être incorporées, s'il y a lieu, à la législation provinciale, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales. Cela favoriserait le respect et la compréhension de ces questions dans l'ensemble du gouvernement provincial. Cela favoriserait également la cohérence et la conformité sur le plan de leur application.

Le cas des terres de Seaton illustre l'importance d'une consultation approfondie et utile. Les terres de Seaton sont constituées d'environ 1 270 hectares de terres publiques à Pickering, en Ontario. Ces terres, qui étaient probablement le territoire de chasse, le lieu de rassemblement et le lieu de pêche de plusieurs peuples des Premières nations, contiennent des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario et la Société immobilière de l'Ontario (SIO) ont travaillé ensemble pour préparer les terres de Seaton en vue de leur vente à des promoteurs privés. La SIO a effectué une évaluation environnementale des terres de Seaton dans le cadre de ces travaux. L'évaluation environnementale comprenait des consultations avec les collectivités des Premières nations situées dans la région des terres de Seaton, pour le compte du gouvernement provincial. La SIO a délivré un avis d'achèvement de l'évaluation environnementale en janvier 2006.

À l'été 2006, sept collectivités des Premières nations en Ontario ont déposé une demande de contrôle judiciaire contre le ministère de l'Environnement de l'Ontario, la SIO et la nation Huron-Wendat<sup>28</sup>. Elles demandaient que le tribunal annule l'avis d'achèvement de l'évaluation environnementale. Les demanderesses soutenaient qu'elles avaient un intérêt culturel inhérent et direct à l'égard des terres de Seaton. Les demanderesses prétendaient que la province, par l'intermédiaire de la SIO, son mandataire, ne s'était pas acquittée de ses obligations

en matière de consultation. La demande de contrôle judiciaire a été instruite en novembre 2006. Une décision devrait être rendue au début de 2007.

### **6.5.1 *La Loi sur les cimetières et la Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation***

Le ministère des Services gouvernementaux a codifié deux lois, à savoir, la *Loi sur les cimetières* et la *Loi sur les directeurs de services funéraires et les établissements funéraires*, dans la *Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation* (la « nouvelle Loi »). Le gouvernement est en voie de consulter les groupes intéressés et d'élaborer un projet de règlement. La nouvelle Loi n'a pas encore été adoptée.

La *Loi sur les cimetières* et la nouvelle Loi ont pour objet principal de réglementer l'établissement, les activités et la fermeture des cimetières et de protéger les consommateurs qui ont affaire aux exploitants de cimetières et de crématoires. Compte tenu de leur importance historique et spirituelle, les lieux de sépulture autochtones ne sont pas adéquatement visés par les lois sur la protection du consommateur :

Les Chiefs of Ontario soutiennent que le terme « cimetière » lui-même et diverses dispositions de la *Loi sur les cimetières* (telles que celles prévoyant la mise en service et la mise hors service) illustrent la différence profonde entre notre compréhension de notre relation avec nos ancêtres et celle de la culture dominante euro-canadienne. À notre avis, cette loi est complètement inadéquate et ne peut constituer l'acte qui protège un territoire que nous qualifions de « sacré »<sup>79</sup>.

Les articles de la *Loi sur les cimetières* portant sur les « lieux de sépulture » et la nouvelle Loi et ses règlements énoncent la procédure relative aux cimetières autochtones. La procédure relative aux lieux de sépulture autochtones demeure largement inchangée dans la nouvelle Loi. La *Loi sur les cimetières* et la nouvelle Loi décrivent aussi les mesures que doit prendre un propriétaire foncier si l'on découvre un lieu de sépulture sur sa propriété.

Certaines préoccupations ont été soulevées au sujet de la *Loi sur les cimetières* au cours de l'enquête. Par exemple, le registrateur des cimetières communique habituellement avec la collectivité des Premières nations située le plus près du lieu de sépulture qui est découvert. Étant donné l'histoire des peuples autochtones dans la région qui est désormais l'Ontario, la collectivité la plus proche n'a pas nécessairement de liens culturels avec le lieu de sépulture. Le site de Midland mentionné ci-dessus en est un exemple. Si je comprends bien, la nouvelle Loi

ou ses règlements préciseront que le représentant approprié devrait être la Première nation ayant les liens culturels les plus étroits avec la personne ou les personnes dont les restes sont découverts sur le site.

Certains se sont dits préoccupés par le pouvoir du registrateur, en vertu de la *Loi sur les cimetières*, de déclarer qu'un lieu de sépulture est un « cimetière non approuvé de peuple autochtone » ou « un lieu de sépulture irrégulier ». La Commission d'enquête a appris que les peuples autochtones considèrent comme offensants les termes « non approuvé » ou « irrégulier ». Le gouvernement provincial a répondu à cette préoccupation et propose d'utiliser l'expression « cimetière autochtone » dans la nouvelle Loi.

Une troisième question se rapporte à la manière dont la *Loi sur les cimetières* et la nouvelle Loi traitent les cimetières selon qu'ils sont « approuvés » ou « non approuvés ». Les deux lois précisent qu'un cimetière approuvé ne peut être fermé (et les sépultures enlevées) que si le registrateur l'ordonne. Le registrateur ne peut ordonner la fermeture d'un cimetière que s'il est dans l'*« intérêt public »* de le faire<sup>30</sup>. Les ordonnances de fermeture peuvent faire l'objet d'un appel interjeté devant le Tribunal d'appel en matière de permis<sup>31</sup>. Cependant, le critère de l'*« intérêt public »* et les dispositions en matière d'appel ne s'appliquent pas aux sites susceptibles de contenir des restes autochtones<sup>32</sup>. Il n'existe aucune raison apparente pour laquelle les personnes qui souhaitent protéger les cimetières autochtones ne devraient pas avoir accès aux mécanismes d'appel qui s'appliquent aux cimetières non autochtones. Le processus d'appel devrait s'appliquer à tous les types de cimetières et de sépultures et pas seulement aux cimetières et sépultures « approuvés ».

Enfin, la Commission d'enquête a appris que la *Loi sur les cimetières* et la nouvelle Loi ne tiennent pas compte des valeurs autochtones. Par conséquent, les collectivités autochtones sont souvent mises dans une position intenable, puisqu'elles doivent prouver qu'une région est un cimetière en le dégradant. L'insertion, dans les règles de droit et de politiques régissant les lieux de sépulture autochtones, d'une obligation de consulter les peuples autochtones ainsi que la prise en considération des valeurs autochtones permettraient sans doute de traiter le problème.

### **6.5.2 Législation provinciale et sites patrimoniaux autochtones**

Au cours des dernières années, le gouvernement provincial a fait des progrès importants en ce qui concerne la protection des sites patrimoniaux autochtones situés sur des terres publiques. Il existe un embryon de régime de réglementation très prometteur car il offre la possibilité de protéger les sites patrimoniaux autochtones. Il s'agit d'une nouvelle orientation importante qui offre la

possibilité d'améliorer la réglementation de ces sites et de réduire le risque d'affrontement. On ne peut en dire autant du régime de réglementation régissant les sites patrimoniaux autochtones situés sur des terres privées en Ontario.

### **6.5.3 Patrimoine autochtone et terres publiques en Ontario**

Deux lois principales s'appliquent aux sites patrimoniaux autochtones découverts sur des terres publiques : la *Loi sur les terres publiques* et la *Loi sur les évaluations environnementales*.

#### *6.5.3.1 La Loi sur les terres publiques*

La *Loi sur les terres publiques* (*LTP*), appliquée par le ministère des Richesses naturelles (MRN), régit la gestion, la vente et l'aliénation des terres publiques et des forêts en Ontario<sup>33</sup>.

La *LTP* et ses règlements ne font aucune mention des lieux de sépulture ou sites patrimoniaux autochtones, des valeurs autochtones, ou de la consultation des peuples autochtones. Toutefois, une directive sur la gestion des terres publiques émise par le MRN comprend le principe directeur selon lequel le MRN doit consulter les collectivités autochtones au moment d'aliéner des terres publiques de quelque manière que ce soit, si l'aliénation est susceptible de porter atteinte à un droit existant ancestral ou issu d'un traité, ou si l'aliénation vise des terres qui font l'objet d'une revendication territoriale<sup>34</sup>. Bien qu'il semble que le MRN décide unilatéralement si l'aliénation des terres est susceptible de porter atteinte à un droit ancestral ou issu d'un traité, la directive est néanmoins un pas dans la bonne direction, puisqu'il y aurait probablement une consultation et un dialogue avec les peuples autochtones au sujet de tout site patrimonial situé sur les terres visées.

En sus de la directive sur la gestion des terres publiques, il y a d'autres restrictions applicables au pouvoir du MRN d'aliéner les terres publiques, notamment la *Loi sur les évaluations environnementales* et la *Loi sur l'aménagement du territoire*. Il y a aussi des lois particulières s'appliquant aux terres publiques qui sont également des parcs provinciaux<sup>35</sup>.

#### *6.5.3.2 La Loi sur les évaluations environnementales*

La *Loi sur les évaluations environnementales* (*LEE*) a pour objet d'améliorer la situation des résidants de l'Ontario ou d'une partie de la province en assurant la protection, la conservation et la gestion prudente de l'environnement<sup>36</sup>. La *LEE* est appliquée par le ministère de l'Environnement. Elle s'applique aux projets publics et aux projets désignés du secteur privé.

Le terme « environnement » est défini de façon très large dans la *LEE*. Il

s'entend des « conditions sociales, économiques et culturelles qui exercent une influence sur la vie de l'être humain ou sur une collectivité » et de tout « bâtiment, ouvrage, machine ou autre dispositif ou chose fabriqué par l'être humain<sup>37</sup> ». La définition viserait les sites patrimoniaux et artefacts autochtones.

La *LEE* prévoit que « [l]e promoteur qui désire exploiter une entreprise présente une demande d'autorisation à cet effet au ministre<sup>38</sup> ». La demande doit comprendre le cadre de référence proposé et l'évaluation environnementale. Le promoteur doit consulter les personnes intéressées lors de la préparation de ces documents<sup>39</sup>.

Des études du patrimoine sont couramment effectuées dans le cadre des évaluations environnementales d'entreprises importantes. Si le patrimoine visé est autochtone, le promoteur doit alors consulter les peuples autochtones au sujet de l'entreprise<sup>40</sup>.

La *LEE* permet à certains groupes d'entreprises qui partagent « un attribut, [...] une qualité ou [...] une caractéristique » d'être approuvés comme « évaluation environnementale de portée générale »<sup>41</sup>. Le processus d'évaluation environnementale de portée générale s'applique à la protection du patrimoine autochtone sur les terres publiques parce que la vente et la gestion de ces terres sont assujetties aux processus d'évaluation environnementale de portée générale.

La professeure Johnston a discuté en détail de certains documents d'évaluation environnementale de portée générale récents et d'autres lignes directrices récentes<sup>42</sup>. Elle a été impressionnée par le nombre de documents d'évaluation environnementale de portée générale et d'autres lignes directrices et politiques qui incorporent la prise en considération des valeurs autochtones et la consultation des peuples autochtones pour l'aliénation et la gestion des terres publiques. Elle a aussi été impressionnée par leur diversité.

La principale préoccupation concernant ces documents est le fait qu'ils définissent ou expliquent rarement le sens de l'expression « valeurs autochtones » dans le contexte des terres publiques visées. L'exception à la règle est le document intitulé *Draft Forest Management Guide for Cultural Heritage Values*, publié à des fins de discussion en juillet 2005, qui prévoit une définition constructive de l'expression « valeurs du patrimoine culturel autochtone ».

Le gouvernement provincial, en collaboration avec les Premières nations et les organisations autochtones, devrait préciser le sens de l'expression « valeurs autochtones » dans tous les documents d'évaluation environnementale de portée générale et dans les autres lignes directrices et politiques qui s'appliquent aux terres publiques.

En dernier lieu, la *LEE* est assujettie à la Charte des droits environnementaux (CDE)<sup>43</sup>. Cela veut dire que certains types d'information environnementale

doivent être affichés dans le registre de la protection de l'environnement, notamment les avis publics des propositions, décisions et événements susceptibles de toucher l'environnement. Le public a ensuite l'occasion de présenter ses commentaires sur les propositions et projets avant que le gouvernement ne prenne une décision finale. Le gouvernement doit prendre en considération tous les commentaires du public au moment de décider s'il faut accepter l'évaluation et approuver l'entreprise. Cette exigence est une partie importante de la consultation publique sur l'environnement. Il s'agit aussi d'un important mécanisme de reddition des comptes qui aide à assurer la transparence du processus décisionnel du gouvernement dans plusieurs dossiers environnementaux, notamment ceux qui sont susceptibles de toucher les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones situés sur des terres publiques.

#### *6.5.4 Patrimoine autochtone et terres privées en Ontario*

La *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario* sont les deux principales lois qui s'appliquent aux sites patrimoniaux autochtones situés sur des terres privées. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, les sites patrimoniaux autochtones découverts sur des terres privées en Ontario ne bénéficient pas de la même protection que les sites patrimoniaux autochtones découverts sur des terres publiques et ne font pas l'objet du même degré de participation et de consultation autochtones.

##### *6.5.4.1 La Loi sur le patrimoine de l'Ontario*

Dans son document, la professeure Johnston a souligné ce qui suit : « Compte tenu de son titre, on pourrait s'attendre à ce que la *Loi sur le patrimoine de l'Ontario* prévoie expressément la protection des ressources patrimoniales autochtones en collaboration avec les peuples autochtones. Malheureusement, la Loi ne mentionne ni les uns ni les autres<sup>44</sup>. » La *Loi sur le patrimoine de l'Ontario* (*LPO*) vise en grande partie la réglementation de la profession d'archéologue et non la protection des sites patrimoniaux et l'évaluation du caractère adéquat de leurs plans de fouille.

Le régime législatif et de réglementation régissant l'approbation des modifications de sites patrimoniaux situés sur des terres privées est complexe. Le ministère de la Culture de la province est chargé d'appliquer la *LPO*. Cependant, le ministère n'approuve pas officiellement les modifications de sites. Il approuve plutôt le caractère adéquat des fouilles au moyen d'un processus de délivrance de « lettres d'autorisation » à d'autres autorités chargées de la planification urbaine, notamment les municipalités.

En réalité, ni les peuples autochtones ni d'autres membres du public n'ont habituellement l'occasion d'examiner les plans de fouille des sites patrimoniaux autochtones situés sur des terres privées et de présenter leurs commentaires à cet égard.

Le registre de la protection de l'environnement offre la possibilité d'aviser le public de ces activités. Le ministère de la Culture est l'un des quatorze ministères auxquels la CDE s'applique, sous réserve de certaines exceptions<sup>45</sup>. Ces exceptions comprennent le processus d'examen et d'approbation applicable aux sites patrimoniaux. Par conséquent, le ministère de la Culture n'est nullement tenu d'afficher dans le registre de la protection de l'environnement les « actes » ou décisions qui autorisent la fouille de sites archéologiques<sup>46</sup>. Ainsi, ces décisions font rarement l'objet d'un examen ou de commentaires de la part du public. À l'occasion, le ministère a affiché dans le registre des « renseignements » au sujet des nouvelles politiques du patrimoine. Malheureusement, il ne l'a fait que six fois depuis 1995. À titre de comparaison, le ministère de l'Environnement a affiché près de 17 000 « actes » depuis 1994<sup>47</sup>.

À mon avis, il faudrait rendre plus transparents les plans de fouille des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones sur les terres privées. Les Premières nations, les peuples autochtones et le grand public devraient pouvoir être avisés des décisions éventuelles touchant de tels sites. On pourrait notamment afficher des avis ou des actes dans le registre de la protection de l'environnement et permettre au public de fournir des commentaires avant qu'une décision finale ne soit prise. Par conséquent, je recommande que le gouvernement provincial, en collaboration avec les Premières nations et les organisations autochtones, détermine le moyen le plus efficace d'aviser les Premières nations et les peuples autochtones des plans de fouille des lieux de sépulture ou sites patrimoniaux autochtones en Ontario.

#### *6.5.4.2 La Loi sur l'aménagement du territoire*

La *Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)*, appliquée par le ministère des Affaires municipales et du Logement, établit les règles en matière d'aménagement en Ontario<sup>48</sup>. Ces règles s'appliquent à l'aménagement des terres publiques et privées.

Les personnes ou organismes auxquels la *LAT* confère des responsabilités, tels que le ministre, une municipalité, un conseil local, un conseil d'aménagement, ou la Commission des affaires municipales de l'Ontario, « tiennent compte » des nombreux intérêts provinciaux énoncés à l'art. 2 de la *LAT*. Ces intérêts comprennent « la préservation des éléments qui présentent un intérêt considérable sur le plan architectural, culturel, historique, archéologique ou scientifique ».

Le gouvernement peut faire des déclarations de principes sur des questions d'intérêt provincial relatives à l'aménagement municipal<sup>49</sup>. Toutes les décisions concernant des questions d'aménagement « sont conformes » aux déclarations de principes<sup>50</sup>.

La Déclaration de principes provinciale (DPP), révisée en mars 2005, comporte une directive concernant le patrimoine culturel et l'archéologie. Sur les terres contenant des ressources archéologiques, l'aménagement n'est autorisé que si les ressources ont été

retirées et cataloguées aux fins de conservation ou si elles sont préservées sur place. Là où des ressources archéologiques d'importance doivent être préservées sur place, seuls l'aménagement et la modification d'emplacements qui permettent de préserver l'intégrité du patrimoine peuvent être autorisés<sup>51</sup>.

Relativement au patrimoine culturel et à l'archéologie, la DDP définit le terme « importance » comme suit : « ressources qui apportent une contribution importante à la compréhension de l'histoire d'un lieu, d'un événement ou d'un peuple<sup>52</sup> ». Selon le professeur Johnston, les dispositions de la DDP relatives au patrimoine sont susceptibles de protéger le patrimoine autochtone :

À supposer qu'elles soient appliquées avec la sensibilité qui convient, les dispositions de la DDP relatives au patrimoine culturel offrent certes la possibilité de protéger le patrimoine autochtone contre les impacts négatifs du développement. La *Loi sur l'aménagement du territoire* exige que toutes les décisions en matière d'aménagement soient conformes à la politique de conservation obligatoire. Cependant, une question demeure : qui sont les décideurs liés par ce mandat de conservation? En réalité, la responsabilité de la protection du patrimoine est très diffuse et n'est pas toujours conforme à l'expertise et aux ressources<sup>53</sup>.

Par le passé, le ministère de la Culture participait beaucoup plus à l'examen des demandes d'aménagement présentées en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire* pour déterminer si la propriété en question était susceptible de renfermer des sites patrimoniaux. S'il était possible qu'un site patrimonial existe, le ministère prévoyait des conditions exigeant une évaluation archéologique et un plan visant à atténuer les dommages causés au site<sup>54</sup>. En 1996, la *Loi sur l'aménagement du territoire* a été modifiée et plusieurs fonctions du ministère

relatives à l'approbation en matière d'aménagement ont été dévolues aux municipalités. La professeure Johnston a expliqué les problèmes associés à un tel changement de responsabilité :

Les critiques de la dévolution ont contesté « la volonté et la capacité de ces autorités d'approbation de répondre efficacement aux préoccupations archéologiques ». Très peu, sinon aucune, de ces autorités d'approbation ont des archéologues au sein de leur personnel. Par conséquent, des personnes n'ayant pas de formation spécialisée sont tenues de prendre des décisions critiques quant à savoir si des terres destinées à l'aménagement ont un potentiel archéologique important. Des non-spécialistes sont tenus d'évaluer le « potentiel archéologique » en se fondant sur des critères de présélection élaborés par le ministère de la Culture<sup>55</sup>.

À mon avis, le ministère de la Culture devrait recommencer à jouer un plus grand rôle dans l'examen et l'approbation des décisions concernant les sites patrimoniaux autochtones, en collaboration avec les peuples autochtones appropriés.

## **6.6 Plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques**

L'élaboration par les villes, les municipalités et les régions de plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques est une façon de créer des inventaires de sites archéologiques connus et éventuels. Ces plans tentent de prévoir l'emplacement des sites archéologiques. Les municipalités peuvent ensuite commander des études archéologiques avant l'aménagement de tout site identifié sur le plan directeur. En 2005, parmi les 445 municipalités ontariennes, seulement dix environ possédaient des plans directeurs ou des projets de plan directeur pour la protection des ressources archéologiques. Parmi les municipalités possédant de tels plans, on compte notamment les villes de Toronto et de Windsor, la municipalité de Richmond Hill et la région de Waterloo<sup>56</sup>.

Les plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques ne sont efficaces que s'ils sont disponibles et utilisés de façon active. Par conséquent, le gouvernement provincial devrait encourager les municipalités à élaborer et à utiliser des plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques dans l'ensemble de la province.

## 6.7 Éducation du public

Il faut sensibiliser le public afin qu'il soutienne les efforts visant à protéger les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones. Les efforts de sensibilisation devraient viser le grand public, les passionnés du patrimoine, les propriétaires fonciers privés, ainsi que les fonctionnaires dont les activités peuvent toucher les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones. Le gouvernement provincial devrait rédiger des documents d'éducation publique dans un langage clair et simple pour répondre à ce besoin.

## 6.8 Comité consultatif sur les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones

Les priorités en matière de consultation et de participation décrites dans le présent chapitre font ressortir la nécessité d'un comité consultatif sur les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones en Ontario. Le comité fournirait au gouvernement provincial des conseils au sujet des questions générales se rapportant aux lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones.

Les Chiefs of Ontario ont proposé la création d'un comité des cimetières et sites archéologiques des Premières nations. Je suis également au courant de l'existence du Founding First Nations Circle et du travail qu'il a effectué dans le cadre des plans concernant les terres de Seaton et le chemin Teston. Les Premières nations et les organisations autochtones devraient travailler avec le gouvernement provincial pour développer un comité approprié.

## Recommandations

22. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones pour élaborer des politiques qui reconnaissent le caractère unique des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, s'assurer que les Premières nations sont au courant des décisions touchant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, et favoriser la participation des Premières nations au processus décisionnel. Par la suite, ces règles et politiques devraient être incorporées, s'il y a lieu, à la législation provinciale, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales.

23. Le gouvernement provincial devrait veiller à ce que la *Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d'enterrement et de crémation* prévoie le même processus d'appel pour tous les types de cimetières et de sépultures ainsi que l'obligation de prendre en considération les valeurs autochtones si un lieu de sépulture est déclaré autochtone.
24. Le gouvernement provincial, en collaboration avec les Premières nations et les organisations autochtones, devrait préciser le sens de l'expression « valeurs autochtones » dans tous les documents d'évaluation environnementale de portée générale et dans les autres lignes directrices et politiques qui s'appliquent aux terres publiques.
25. Le gouvernement provincial, en collaboration avec les Premières nations et les organisations autochtones, devrait déterminer le moyen le plus efficace d'aviser les Premières nations et les peuples autochtones des plans de fouille des lieux de sépulture ou sites patrimoniaux autochtones.
26. Le gouvernement provincial devrait encourager les municipalités à élaborer et à utiliser des plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques dans l'ensemble de la province.
27. Le gouvernement provincial devrait rédiger des documents d'éducation publique dans un langage clair et simple au sujet des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones.
28. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones pour développer un comité consultatif sur les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones.

## Notes

- 1 Mon approche à cette question est assez différente de celle des rapports antérieurs. Par exemple, la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a recommandé que les gouvernements rendent les terres sacrées à leurs propriétaires autochtones. La CRPA a aussi recommandé un inventaire des sites historiques et sacrés, des mesures législatives pour s'assurer que les peuples autochtones peuvent empêcher que des dommages soient causés à ces sites ou y mettre un terme, ainsi qu'un examen de la législation touchant la conservation et l'exposition des artefacts culturels pour s'assurer de la participation des peuples autochtones. Voir Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 2 : Une relation à redéfinir*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1996, chap. 4, « Terres et ressources », recommandations 2.4.58, 3.6.1 et 3.6.
- 2 Commentaire d'un représentant de l'Association ontarienne des constructeurs d'habitation qui a assisté à la consultation du 8 décembre 2005 tenue dans le cadre de l'enquête (sur le DVD de la Commission d'enquête). L'Association ontarienne des constructeurs d'habitation représente environ 4 000 constructeurs d'habitation qui produisent plus de 80 % du parc immobilier en Ontario. Voir <<http://www.homesontario.com>>.
- 3 Darlene Johnston, « Respecting and Protecting the Sacred » (document de recherche de la Commission d'enquête) : « Le terme "Anishnaabeg" désigne les gens qui parlent l'anishinaabemowin, de sorte qu'il comprend les Odawas, les Potamwatomis, les Ojibways, les Mississaugas, ainsi que certaines autres tribus aux États-Unis. »
- 4 Ibid., pp. 4 et 5.
- 5 Ibid., p. 7.
- 6 Première nation non cédée des Chippewas de Nawash, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » (projet de la Commission d'enquête), p. 21.
- 7 Johnston, p. 8. Selon les Anishnaabegs, le monde est habité par des êtres spirituels appelés *Manitous*. Ces esprits ne sont pas des divinités au sens occidental du terme. Ils n'existent pas dans un domaine éthééré. Ils sont plutôt associés à des saisons et lieux particuliers et participent étroitement à l'existence des Anishnaabegs dans le monde.
- 8 Ibid., pp. 19-29.
- 9 Ibid., p. 15.
- 10 Ibid., p. 24.
- 11 Présentation de la succession de Dudley George et des membres de la famille de Dudley George, p. 46.
- 12 Témoignage de Robert Antone, 10 mars 2005, transcription, p. 61.
- 13 Voir Geoffrey York et Loreen Pindera, *People of the Pines*, Toronto, McArthur & Company, 1991 pour de plus amples renseignements sur la crise d'Oka de 1990.
- 14 Première nation non cédée des Chippewas de Nawash, pp. 21-34.
- 15 Archie Little 2 est un peuplement iroquois du quatorzième siècle situé dans le bassin hydrographique de la rivière Rouge à Scarborough. Le site du parc Boyd est situé dans la ville de Vaughan et comprend le site d'un grand village iroquois datant de 1450 à 1550. Dreamers' Rock est un site spirituel autochtone situé sur l'île Birch, sur le lac Huron, près de l'île Manitoulin. Nochemowenaing (Hunter's Point) est un site de la baie Georgienne situé à Jackson's Cove. Le site est sacré pour la Première nation non cédée des Chippewas de Nawash et comprend des sites archéologiques et lieux de sépulture autochtones. Mantle est un site iroquois du seizième siècle situé à Whitechurch-Stouffville, tout juste au nord de Toronto. Le site comprend plusieurs longues maisons. Milroy est une parcelle de terrain de 170 acres à Markham qui comprend les restes

d'un grand village de la nation Huron-Wendat et peut-être même des cimetières. Moatfield est le site d'un sarcophage et d'un village découvert à North York en 1997. Il est probablement d'origine iroquoise. Le parc provincial Petroglyphs, situé au nord-est de Peterborough, est sacré pour les peuples autochtones. Il contient la plus importante concentration de gravures ciselées par les Autochtones au Canada. La région de Red Hill Creek comprend des sites archéologiques autochtones dans la région de la vallée de Red Hill Creek, dans la ville de Hamilton. Ces sites datent de 9000 avant notre ère à 1300 de notre ère. Le parc Serpent Mounds est situé au sud-est de Peterborough, sur le lac Rice. Il comprend d'anciens lieux de sépulture autochtones.

16 Johnston, p. 27.

17 The Founding First Nations Circle (FFNC), « Aboriginal Burial and other Sacred Sites in Ontario », p. 1 (déposé auprès de la Commission d'enquête). Le Founding First Nations Circle a été établi en raison de l'aménagement des terres de Seaton. Le Founding First Nations Circle est un groupe informel de personnes appartenant à diverses Premières nations qui étaient ou sont encore bien présentes dans le sud de l'Ontario, notamment la nation Huron-Wendat, les Six Nations de Grand River et diverses Premières nations ojibway de la rive nord du lac Ontario. Le Circle a pour but de coordonner les commentaires sur les projets d'aménagement susceptibles d'avoir un impact sur les sites patrimoniaux et lieux de sépulture autochtones. Le Circle ne représente pas officiellement les Premières nations mentionnées ci-dessus ni les organisations autochtones ontariennes telles que les Chiefs of Ontario.

18 Ibid., p. 11. Le Founding First Nations Circle a informé la Commission d'enquête que le mot « sarcophage » a été appliquée de différentes manières pour décrire les coutumes funéraires de divers groupes autochtones du nord-est de l'Amérique du Nord. Les expressions « sarcophage », « fosse d'enfoncissement », « tombes mixtes » et « inhumations collectives » ont tendance à être interchangeables.

19 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, par. 76.

20 Ibid., par. 76.

21 Ibid., par. 77.

22 The Founding First Nations Circle, p. 1.

23 Ron Williamson, commentaires lors de la consultation du 9 décembre 2005 tenue dans le cadre de l'enquête (sur le DVD de la Commission d'enquête).

24 Archaeological Services Inc., « Legislation », <http://www.archaeologicalservices.on.ca/legislation.htm> (consulté le 24 janvier 2007). Ces chiffres comprennent, mais non de façon limitative, les sites patrimoniaux autochtones.

25 The Founding First Nations Circle, p. 4.

26 Ces données sont fondées sur les renseignements fournis par le ministère de la Culture de l'Ontario lors de la consultation du 8 décembre 2005 tenue dans le cadre de l'enquête (déposés auprès de la Commission d'enquête).

27 Johnston, pp. 62 et 63.

28 Première nation de Hiawatha, Première nation des Mississaugas d'Alderville, Première nation de Beausoleil, Première nation des Chippewas de Georgina Island, Première nation de Mnjikaning, Première nation de Curve Lake, Première nation des Mississaugas de Scugog Island.

29 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, par. 85.

30 *Loi sur les cimetières*, par. 8(2) CA; par. 88(6) de la nouvelle loi.

31 *Loi sur les cimetières*, art. 10 CA; art. 89 de la nouvelle loi.

32 Il s'agit des sites désignés par les expressions « cimetière non approuvé » et « cimetière non approuvé de peuple autochtone » dans la *Loi sur les cimetières* et par les expressions « lieu d'inhumation » et « cimetière autochtone » dans la nouvelle Loi.

33 L.R.O. 1990, chap. P43, par. 2(1).

34 Ontario, Ministère des Richesses naturelles, Directive sur la gestion des terres publiques PL 4.02.01, « Processus d'examen des demandes et d'aliénation de terres », 7 juin 2005. La directive contient le « principe directeur » suivant :

Au moment d'aliéner le droit d'utiliser des terres publiques (par ex., permis d'utilisation des terres ou permis d'occupation) ou des intérêts dans des terres publiques (par ex., servitude, concession publique, ou vente), le MRN consultera les collectivités autochtones si l'aliénation demandée est susceptible de porter atteinte à un droit existant ancestral ou issu d'un traité, ou si l'aliénation vise des terres qui font l'objet d'une revendication territoriale autochtone.

35 Pour une discussion sur les terres publiques désignées parcs provinciaux, voir Johnston, aux pp. 34 et 35. Une fois adoptée, la nouvelle *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, L.O. 2006, chap. 12, accordera, à l'article portant sur l'« objet » de la *Loi*, une portée considérable à la protection du patrimoine.

36 L.R.O. 1990, chap. E.18, art. 2.

37 Ibid., par. 1(1).

38 Ibid., par. 5(1).

39 Ibid., par. 5(2) et art. 5.1.

40 Voir, par exemple, *R. v. Ontario Realty Corporation*, Cour de justice de l'Ontario, 17 mai 2004 (non publié). La Société immobilière de l'Ontario a vendu un terrain d'environ 170 acres situé à Markham, en Ontario (le « site Milroy »), aux cimetières catholiques du diocèse de Toronto. Le site Milroy contenait le site d'un village autochtone de 500 ans. L'Eglise catholique avait prévu la construction d'un cimetière de 50 000 lots sur le terrain. La vente a eu lieu sans que les peuples autochtones n'aient été consultés. Une poursuite privée a été engagée et la Société immobilière de l'Ontario a été déclarée coupable de ne pas avoir effectué une évaluation environnementale appropriée avant d'aliéner la propriété, en contravention de l'art. 38 de la *Loi sur les évaluations environnementales*.

41 *Loi sur les évaluations environnementales*, par. 1(2) et art. 13.

42 Notamment : Évaluation environnementale de portée générale visant les projets du MRN en matière d'intendance environnementale et d'aménagement d'installations (EA-RSFD), approuvée le 11 décembre 2002; Évaluation environnementale de portée générale pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation (EA-PPCR), approuvée le 23 septembre 2004; Approbation de l'évaluation environnementale de portée générale sur la gestion forestière des terres de la Couronne de l'Ontario, approuvée le 25 juin 2003; et Draft Forest Management Guide for Cultural Heritage Values, publié en juillet 2005.

43 L.O. 1993, chap. 28, adoptée en février 1994.

44 Johnston, p. 41.

45 Regl. Ont. 73-94. Les articles 15 et 19 à 26 ne s'appliquent pas au ministère de la Culture.

46 *Loi sur les évaluations environnementales*, par. 1(1). Dans la Loi, « acte » s'entend de « tout document à effet juridique qui est délivré en vertu d'une loi, notamment un permis, une licence, une approbation, une autorisation, une directive, un ordre, une ordonnance ou un décret ».

47 Voir note 2.

48 La *Loi sur l'aménagement du territoire*, L.R.O., chap. P.13.

49 Ibid., art. 3.

50 Ibid., al. 3(5)a).

51 Déclaration de principes provinciale (2005), art. 2.6.2 (déposée auprès de la Commission d'enquête).

52 Ibid., art. 6.0.

53 Johnston, p. 44.

54 Ibid., p. 44.

55 Ibid., p. 45 : « Je ne crois pas que nous soyons encore au Kansas », citant Neal Ferris, « The Rise of the Archaeological Consulting Industry in Ontario » dans P. Smith et D. Mitchell, éd., *Bringing Back the past: Historical Perspectives on Canadian Archaeology*, Mercury Series Paper 158, Ottawa, Musée des civilisations, Commission archéologique du Canada, 1998.

56 Ontario, Ministère de la Culture, *Renforcement du patrimoine ontarien : Guide préliminaire pour sauver, comment identifier, protéger et promouvoir notre patrimoine communautaire*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2005, p. 22.

---

## ÉDUCATION PORTANT SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

La voie vers l'harmonie n'est ni courte ni rapide. L'harmonie requiert le respect. Le respect requiert la compréhension. Pour obtenir cette compréhension, des connaissances sont nécessaires. Ces connaissances – pour chacun d'entre nous – peuvent résulter de l'éducation du public.

(Bureau du commissaire aux traités, Saskatchewan,  
rapport annuel 2005-2006, p. 23)

L'éducation est une partie implicite de chaque enquête publique et, dès le début, j'ai tenté de promouvoir les avantages éducatifs de la présente enquête. Les témoignages de la professeure Darlene Johnston et de M<sup>me</sup> Joan Holmes, les deux premiers témoins lors des audiences, avaient pour but de m'aider et d'aider les parties à l'enquête et le public à comprendre la culture, les traditions et l'histoire autochtones en Ontario et notamment dans la région d'Ipperwash. Les audiences étaient publiques et n'ont pas tardé à être diffusées en direct sur Internet. Nous avons également affiché les transcriptions quotidiennes des témoignages. Pendant la phase des politiques, la Commission d'enquête a commandé de nombreux documents de recherche, a tenu des consultations et a soutenu des projets entrepris par les parties. Nous avons aussi organisé un forum de deux jours sur le savoir indigène pour examiner les différences entre le savoir autochtone et le savoir anglo-canadien et pour promouvoir la compréhension de l'histoire et des traditions autochtones. Dans le cadre d'efforts moins connus mais tout aussi importants, mon personnel a présenté plusieurs exposés dans des milieux éducatifs au cours de l'enquête. J'espère de tout cœur que la présente enquête a laissé un héritage éducatif durable à tous les Ontariens et Ontariennes en ce qui concerne les questions importantes que nous avons examinées.

Quand j'ai lancé la présente enquête, je possédais un peu plus d'expérience concernant les peuples autochtones et leurs coutumes, leurs valeurs et leur histoire que plusieurs non-Autochtones en Ontario. Néanmoins, j'ai appris beaucoup de choses et l'enquête m'a fait connaître la richesse et la diversité de l'histoire des peuples autochtones sur les territoires que l'on appelle désormais le Canada et l'Ontario. Très peu d'Ontariens et d'Ontariennes bénéficieront dans leur vie de ce type d'expérience éducative. Pour moi, cette expérience a fait ressortir la suprême importance de l'éducation du public. Par éducation du public, j'entends

l'éducation du public d'une façon générale et l'éducation au sein des systèmes scolaires aux niveaux primaire et secondaire.

L'enquête a soulevé plusieurs questions litigieuses. La seule question sur laquelle presque tous les participants se sont entendus était celle de l'importance fondamentale de l'éducation pour l'amélioration des relations entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones. Les témoins lors des audiences, les recommandations des parties, nos documents d'information et les participants à nos tables rondes et consultations ont tous abondé en ce sens<sup>1</sup>.

L'éducation du public aidera les non-Autochtones en Ontario à comprendre l'historique des occupations et manifestations autochtones et leurs causes, ainsi que les questions autochtones d'une façon générale. L'éducation et la compréhension du public aideront tout le monde, tant les peuples autochtones que les peuples non autochtones, à participer plus efficacement à notre démocratie et à comprendre et à aborder les questions autochtones de manière plus réfléchie. L'éducation aidera les gens à comprendre pourquoi les gouvernements adoptent certaines positions de principe et certaines lois, notamment en ce qui concerne les droits ancestraux ou issus de traités.

Kevin Simon, un occupant à Ipperwash, a indiqué dans son témoignage qu'il y avait très peu de renseignements au sujet des histoires, des traités ou des droits autochtones lorsqu'il était à l'école publique. À son avis, l'ignorance des droits ancestraux ou issus de traités peut exacerber les attitudes racistes de certaines personnes non autochtones vis-à-vis des peuples autochtones. Il a aussi souligné le lien crucial entre l'éducation et le mandat de la Commission d'enquête de réduire la violence dans des situations similaires : « Je crois que, grâce à l'éducation, les gens commenceraient à reconnaître que nos déclarations ne sont pas si insensées lorsque nous parlons de nos droits et libertés<sup>2</sup>. »

Au chapitre 3, j'ai cité le respect des droits ancestraux ou issus de traités comme l'un des thèmes du présent rapport. Le respect commence par les connaissances et la compréhension. A tout le moins, chaque Ontarien devrait comprendre que la province et notre pays ont pris appui sur les traités négociés avec nos Premières nations et que tout le monde partage les avantages et obligations prévus par ces traités. Chaque Ontarien devrait aussi savoir que les traités ne sont pas des objets historiques d'un passé lointain. Ils demeurent pertinents et d'une suprême importance aujourd'hui.

Il ne s'agit pas de la première enquête publique soulignant l'importance de l'éducation pour l'amélioration de la compréhension et, au bout du compte, pour l'amélioration des relations entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones<sup>3</sup> :

Il est indispensable de sensibiliser le public afin d'éliminer les problèmes que posent l'ignorance et les idées fausses quant à notre place dans l'histoire canadienne et quant à la nature de nos droits. Tous les Canadiens devraient être suffisamment informés pour comprendre notre situation et savoir que, depuis toujours, nous souhaitons le respect mutuel et la coexistence<sup>4</sup>.

Je souscris également à l'opinion du Mennonite Central Committee of Ontario selon laquelle « l'éducation sans relations ne suffit pas<sup>5</sup> ». Les Chippewas de la Première nation de Kettle et Stony Point ont présenté un point de vue similaire : « Seule l'éducation, accompagnée de rapports mutuels réels et respectueux avec les collectivités et personnes autochtones, peut permettre de surmonter les habitudes et attitudes de toute une vie<sup>6</sup>. »

L'éducation et les relations personnelles sont toutes les deux essentielles. Les deux sont nécessaires pour que les Autochtones et les non-Autochtones en Ontario puissent vivre ensemble dans la paix et l'harmonie.

Je ne puis présenter des recommandations pour contraindre les gens à un changement de dispositions. Les gens de bonne foi doivent s'engager à bâtir des relations personnelles. Je suis confiant que les peuples autochtones et non autochtones peuvent trouver et trouveront des façons de travailler et de vivre ensemble dans l'harmonie dans leurs collectivités. Certains le font déjà. Les membres du Mennonite Central Committee of Ontario et les peuples autochtones de l'endroit ont démontré un grand leadership en bâtiissant des relations dans les mois et les années tendus qui ont suivi les événements d'Ipperwash. Il ne s'agit pas d'efforts isolés. Lors de la réunion communautaire d'Ipperwash organisée par la Commission d'enquête, certains participants ont parlé de leurs bonnes relations avec les peuples autochtones de l'endroit. Un homme a parlé des excellentes relations que lui et six générations de sa famille avant lui ont entretenues avec la collectivité autochtone locale<sup>7</sup>.

## 7.1 Éducation du public

Le grand public ne comprend pas nos droits inhérents et nos aspirations pour nos générations futures. Il faut que l'on s'occupe davantage de fournir au grand public les sources nécessaires pour qu'il puisse s'instruire au sujet de nos principes, de nos valeurs et de notre orientation future [...] Le gouvernement doit s'engager à travailler avec les Premières nations pour favoriser la sensibilisation efficace du public

aux droits, aux histoires et aux aspirations pour l'avenir des Premières nations<sup>8</sup>.

Je souscris à l'opinion d'Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, selon laquelle il existe une ignorance générale des droits ancestraux ou issus de traités et de la protection dont jouissent ces droits en vertu de la Constitution. Par exemple, je ne crois pas que la plupart des Ontariens et Ontariennes non autochtones comprennent que les peuples non autochtones ont grandement profité des traités :

Plusieurs non-Autochtones ne comprennent pas ou n'apprécient pas les avantages économiques et autres qu'ils ont reçus par suite des traités conclus entre leur nation et les Premières nations, ni ce que les Premières nations ont perdu, soit parce qu'elles ont accepté d'y renoncer dans les traités, soit en raison de manquements à ces traités. Une compréhension plus approfondie de ces questions de la part du public favorisera des relations plus harmonieuses entre les Autochtones et les non-Autochtones et atténuerà la résistance de certains au redressement des torts commis à l'endroit des peuples autochtones par le passé, même si ce redressement comprend le retour de terres cédées en vertu d'un traité<sup>9</sup>.

À mon avis, les gouvernements devraient soutenir les programmes d'éducation publique concernant les traités ainsi que l'histoire des Premières nations et les questions contemporaines touchant les Premières nations. Je crois que l'éducation du public est nécessaire tant dans l'ensemble de la province que dans les régions où il existe des différends litigieux ou permanents entre Autochtones et non-Autochtones, comme Ipperwash, la péninsule Bruce, Caledonia et le nord de l'Ontario. L'éducation du public à l'échelon local ou régional est particulièrement importante pour aider à désamorcer ou atténuer les différends locaux. Le risque de violence lors d'une occupation ou manifestation autochtone augmente lorsque la population non autochtone locale, notamment les personnes immédiatement touchées par la mesure directe, ne connaît ou ne comprend guère les droits en cause. L'éducation du public pourrait aussi aider les peuples des Premières nations à mieux comprendre la résistance des non-Autochtones à une occupation ou manifestation autochtone.

Bien qu'il incombe aux gouvernements et aux peuples et organisations autochtones de décider des priorités relatives à l'éducation du public, je propose que l'on commence par la sensibilisation aux traités en Ontario.

Le cercle Niijij est une initiative de l'Union des Indiens de l'Ontario qui illustre bien le type de campagne d'éducation générale à laquelle je songe. Niijij

veut dire « amis » en ojibway. Le cercle fonctionne comme un comité de représentants de la nation anishinabek et des collectivités non autochtones :

Au cours des quelques dernières années, l'UIO [Union des Indiens de l'Ontario] a accru ses efforts de sensibilisation aux questions touchant les peuples autochtones en développant ce que l'on appelle, dans le nord-est de l'Ontario, le « cercle Niijii ». Lancé à l'automne 2001, le cercle Niijii a pour but « de bâtir des relations qui créent un respect et une compréhension parmi tous les peuples sur le territoire de la nation anishinabek ».

Parmi les projets entrepris par le cercle Niijii, on compte la participation, en 2004, à un projet de lutte contre le racisme intitulé « Debewin », qui visait trois villes dans le Nord-Est de l'Ontario, une page hebdomadaire publiée dans le North Bay Nugget, ainsi qu'une formation interculturelle pour les médias, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRN) et les Forces armées canadiennes.<sup>10</sup>

D'un point de vue idéal, l'éducation du public en général et l'éducation au sein du système scolaire public fourniraient le contexte nécessaire pour aider le public à comprendre pourquoi les peuples autochtones occupent des terres ou prennent des mesures directes. Alors que nous tentons d'atteindre cet idéal, je crois qu'il est important que les gouvernements (fédéral, provincial et des Premières nations) diffusent activement au public des renseignements au sujet des droits ancestraux ou issus de traités visés par des manifestations ou différends particuliers. Je discute davantage de la question au chapitre 9.

## **7.2 Le mandat en matière d'éducation de la Commission d'étude des traités de l'Ontario**

J'ai recommandé que les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations en Ontario établissent conjointement une Commission d'étude des traités de l'Ontario. J'ai également recommandé que la commission d'étude des traités se voie confier le mandat précis de favoriser la sensibilisation du public aux droits ancestraux ou issus de traités.

Les commissions d'étude des traités en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Manitoba démontrent qu'une commission d'étude des traités est porteuse de formidables possibilités pour ce qui est de favoriser la sensibilisation du public aux questions relatives aux traités<sup>11</sup>. Chacune de ces commissions a le mandat de favoriser la sensibilisation du public aux traités et au rôle historique

et actuel des traités dans la relation entre les Premières nations et les peuples qui n'en font pas partie.

À l'automne 2005, j'ai rencontré le juge David Arnot, commissaire aux traités en Saskatchewan, pour en apprendre davantage au sujet du Bureau du commissaire aux traités (BCT) de la Saskatchewan. J'ai appris que le BCT a un programme d'éducation publique impressionnant qui comprend un bureau de conférenciers chargés de sensibiliser le public aux traités, une trousse de ressources sur les traités, une formation à l'intention des enseignantes et enseignants intitulée « Enseigner les traités en classe », un réseau d'apprentissage sur les traités, un centre d'apprentissage, des ateliers de sensibilisation aux traités, des montages pour conférences et salons professionnels, ainsi qu'un site Web<sup>12</sup>.

Les programmes éducatifs du BCT « visent à offrir un environnement dans lequel un public de tous les âges peut obtenir des renseignements au sujet des traités. Ces programmes ont pour buts de développer une compréhension du contexte historique avant les négociations relatives aux traités et au moment de ces négociations; de donner un enseignement sur les événements ayant eu pour effet de miner l'esprit et le sens des traités; et d'aider les participants à saisir l'importance des traités aujourd'hui<sup>13</sup> ».

La trousse « Enseigner les traités en classe » a résulté d'une collaboration entre le BCT, la Federation of Saskatchewan Indian Nations, Affaires indiennes et du Nord Canada et Saskatchewan Learning. Elle comprend des ressources éducatives, des suppléments au curriculum, ainsi que des vidéos et livres originaux au sujet de l'histoire des traités. Le BCT a distribué la trousse à toutes les écoles en Saskatchewan. Pour favoriser l'utilisation de ces documents, le BCT offre également une formation en cours d'emploi aux enseignantes et enseignants. Le BCT a formé plus d'un tiers des enseignantes et enseignants de la Saskatchewan relativement à l'utilisation de la trousse<sup>14</sup>.

Des membres du bureau des conférenciers du BCT présentent des exposés au sujet des traités à tout groupe intéressé. Tel qu'indiqué dans le rapport annuel 2005-2006 du BCT, le bureau des conférenciers a présenté des exposés à plus de 55 000 personnes lors de plus de 900 événements<sup>15</sup>.

Le BCT a aussi un centre d'apprentissage où quiconque peut obtenir des renseignements sur les traités et les relations fondées sur des traités en Saskatchewan.

Dans le même ordre d'idées, la BC Treaty Commission possède un site Web détaillé et produit également des bulletins, des publications spéciales, ainsi que des vidéos et des documentaires pour la télévision. Les commissaires présentent des exposés aux forums communautaires, aux entreprises, aux écoles et aux établissements d'enseignement postsecondaire. La BC Commission produit également un guide de l'enseignant qui comprend des renseignements généraux et des plans de

leçon sur la conclusion de traités et l'autonomie gouvernementale. Le guide de l'enseignant est fourni à chaque école élémentaire en Colombie-Britannique.

Le potentiel de la Commission d'étude des traités de l'Ontario sur le plan de l'éducation est aussi prometteur que celui des commissions d'étude des traités de la Saskatchewan ou de la Colombie-Britannique. Par conséquent, je recommande que le gouvernement provincial et la nouvelle Commission d'étude des traités de l'Ontario travaillent le plus tôt possible avec les organisations et éducateurs des Premières nations pour élaborer un plan d'ensemble visant à favoriser l'éducation publique générale concernant les traités et les peuples autochtones en Ontario. Je recommande également que le gouvernement provincial et la Commission d'étude des traités de l'Ontario travaillent avec les administrations locales et les conseils scolaires, les Premières nations et les organisations communautaires pour élaborer un matériel et des stratégies d'enseignement spécialisés au niveau local ou régional.

### **7.3 Enseignement aux niveaux primaire et secondaire**

Les peuples autochtones sont les premiers peuples de ce qu'on appelle maintenant le Canada. Les droits ancestraux ou issus de traités existants sont consacrés dans notre Constitution. Je crois qu'il est important que nous ayons un système d'éducation public dans lequel chaque élève a l'occasion de s'instruire sur les peuples autochtones et leurs histoires, leurs perspectives et leurs préoccupations actuelles. Il est essentiel que l'expression « nous sommes tous des peuples visés par un traité » trouve un écho chez tous les Ontariens et Ontariennes. À plus long terme, il en résultera ainsi une amélioration des relations entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones.

#### ***7.3.1 Programmes d'enseignement***

Plusieurs parties à l'enquête ont recommandé que les enfants en apprennent davantage au sujet des peuples autochtones et des droits ancestraux ou issus de traités à l'école<sup>16</sup>. Dans sa présentation, la province a décrit les mesures à prendre au cours des négociations relatives à l'affaire de Caledonia, en indiquant notamment que « l'éducation sera abordée par l'intermédiaire d'une table de concertation tripartite distincte [...] qui relève de la table de négociation principale<sup>17</sup> ». Cet effort visait à inclure l'éducation dans les écoles. Il est clair que le gouvernement et les peuples autochtones et non autochtones reconnaissent que l'enseignement public joue un rôle important non seulement dans l'amélioration des connaissances, mais aussi dans l'amélioration des capacités de compréhension et d'empathie et des bonnes relations.

La lutte contre les idées fausses au sujet des droits ancestraux ou issus de traités et des peuples et histoires autochtones constitue un objectif et un avantage de l'amélioration de l'éducation portant sur les peuples autochtones dans les écoles. Un autre avantage de cette amélioration est la possibilité d'inclure une base de connaissances riche et très variée dans le système d'éducation, de sorte que tout le monde en profite :

Des siècles de commerce, d'évolution culturelle et de rapports sociaux entre les Premières nations ont produit un vaste ensemble de connaissances qui mérite d'être inclus dans le programme de toutes les écoles et de tous les établissements d'enseignement postsecondaire parce qu'il s'agit d'une matière utile et importante. L'intégration de la sagesse et du savoir des Premières nations aux programmes d'étude et aux méthodes d'enseignement dans les systèmes d'éducation des Premières nations et des provinces et territoires assurera aux élèves des Premières nations un milieu d'apprentissage positif et favorisera leur réussite. De plus, les apprenants autres que ceux des Premières nations pourraient ainsi en venir à adopter un point de vue plus respectueux de l'histoire du Canada et de sa culture, en y faisant une place aux Premières nations<sup>18</sup>.

L'une des responsabilités du ministère de l'Éducation de l'Ontario consiste à établir les programmes d'enseignement aux niveaux primaire et secondaire. Le ministère de l'Éducation s'efforce de modifier les programmes d'enseignement pour y insérer un plus grand nombre de perspectives et d'exemples autochtones. Des éducateurs autochtones examinent les vieux programmes d'enseignement et en rédigent de nouveaux. Par conséquent, le nombre d'exemples autochtones dans les programmes d'enseignement a augmenté. Par exemple, les événements à Oka et Ipperwash sont désormais mentionnés dans le curriculum portant sur la politique. Plus récemment, le ministère de l'Éducation a apporté plusieurs modifications aux programmes d'enseignement de l'année scolaire 2005-2006 pour y inclure un plus grand nombre de perspectives, d'histoires, d'actualités et d'exemples autochtones<sup>19</sup>.

On m'a informé que l'on compte poursuivre la révision de diverses parties des programmes d'enseignement au moment de leur examen. Le curriculum anglais est en voie d'être révisé de manière à inclure le travail des écrivains métis et des Premières nations. En outre, la province a l'intention d'insérer les perspectives autochtones dans d'autres domaines, le cas échéant, au moment de leur révision s'étalant sur un cycle de sept ans<sup>20</sup>. Cette approche est conforme à la recommandation de la Première nation non cédée des Chippewas de Nawash selon laquelle le ministère de l'Éducation, les écoles et les enseignantes et enseignants devraient s'efforcer d'insérer les perspectives autochtones dans les cours obligatoires, par exemple « la littérature autochtone dans les cours d'anglais; l'histoire des

Autochtones, notamment l'histoire des Premières nations de la région, dans les cours d'histoire; le droit constitutionnel et les décisions importantes de la Cour suprême dans les cours de droit; les pratiques autochtones traditionnelles dans les cours de sociologie ou de géographie<sup>21</sup> ».

Bien que le curriculum au niveau secondaire offre certains cours d'études autochtones, ces cours ne sont pas obligatoires et leur disponibilité dépend du nombre d'élèves qui s'y inscrivent<sup>22</sup>. La majorité des écoles secondaires n'offrent pas ces cours ou ne les offrent pas de façon uniforme.

Voilà qui pourrait expliquer pourquoi tant de parties autochtones à l'enquête croyaient que la province n'en fait pas assez en ce qui concerne les programmes d'enseignement des écoles publiques<sup>23</sup>. Par exemple, les Chiefs of Ontario ont recommandé que

[I]l'édducation publique concernant les questions et l'histoire autochtones soit insérée dans le curriculum des niveaux primaire et secondaire de l'Ontario. De plus, tous les établissements d'enseignement doivent examiner la façon dont les questions autochtones sont abordées dans les domaines du droit, des politiques et de l'administration publique<sup>24</sup>.

L'Union des Indiens de l'Ontario a également fait valoir qu'une meilleure compréhension des droits ancestraux ou issus de traités ne peut être obtenue que par un enseignement plus poussé de l'histoire, de la culture, des droits et des questions contemporaines propres aux Autochtones dans le système d'éducation ontarien<sup>25</sup>.

Le grand chef adjoint Nelson Toulouse, de l'Union des Indiens de l'Ontario, a souligné l'importance d'insérer les perspectives autochtones dans les programmes d'enseignement et de faire participer les peuples autochtones à l'élaboration du curriculum :

L'un des plus grands problèmes que nous avons ici en Ontario, c'est de faire comprendre à la société qui nous sommes comme peuple et de lui faire comprendre nos droits [...] Tous les élèves en Ontario devraient avoir accès au curriculum concernant l'identité, les cultures, les droits et les histoires des Premières nations, et nous devrions approuver le curriculum. L'Ontario devrait établir une relation officielle avec les Premières nations de l'Ontario en ce qui concerne l'élaboration et le contenu du curriculum [...] il ne devrait pas se restreindre aux études sociales, à l'éducation civique, à l'histoire canadienne et aux études mondiales<sup>26</sup>.

Je félicite le gouvernement provincial d'avoir introduit un plus grand nombre de perspectives autochtones et un plus vaste contenu autochtone dans les programmes d'enseignement. J'ai appris que le ministère de l'Éducation est intéressé à rencontrer les peuples autochtones pour discuter des façons de poursuivre cette amélioration<sup>27</sup>. La participation des Autochtones est capitale, puisque seuls les peuples autochtones eux-mêmes peuvent fournir les expériences, les exemples et l'introspection nécessaires pour saisir véritablement la perspective autochtone dans les programmes d'enseignement. Par conséquent, je recommande que le ministère de l'Éducation établisse des relations de travail officielles avec les organisations des Premières nations et autochtones appropriées pour élaborer des programmes d'enseignement convenables destinés aux écoles ontariennes. Comme l'ont fait les commissions d'étude des traités dans d'autres provinces, la Commission d'étude des traités de l'Ontario pourrait jouer un rôle de soutien important dans le cadre de ces efforts. Ici encore, je crois qu'il est important que les conseils scolaires locaux encouragent et soutiennent les enseignantes et enseignants dans l'enseignement du caractère local ou régional des relations fondées sur des traités.

### *7.3.2 Ressources d'enseignement*

Les enseignantes et enseignants ont besoin d'un soutien approprié et de l'accès aux outils et ressources d'enseignement pour se sentir prêts à donner aux élèves des cours sur les droits ancestraux ou issus de traités et sur les perspectives et histoires autochtones. La province a avisé la Commission d'enquête que le ministère de l'Éducation est en voie d'élaborer un « guide de ressources du curriculum » pour aider les enseignantes et enseignants au niveau primaire à mettre en œuvre les programmes révisés d'études sociales, d'histoire et de géographie de la 1<sup>re</sup> à la 8<sup>e</sup> année avec un accent sur les perspectives autochtones dans le curriculum<sup>28</sup>.

En Ontario, les enseignantes et enseignants doivent suivre le curriculum établi par le ministère de l'Éducation. Toutefois, ils disposent d'une très grande latitude pour décider de la meilleure façon d'enseigner le curriculum d'une manière qui suscite l'intérêt de leurs élèves. Je n'ai aucun doute que les enseignantes et enseignants font preuve d'une grande créativité pour trouver et élaborer des ressources d'enseignement qui répondent aux attentes du curriculum. Cependant, on m'a informé que de nombreux enseignants et enseignantes sont débordés par l'enseignement des rudiments à de grands groupes d'élèves et qu'ils n'ont ni le temps ni les connaissances spécialisées nécessaires pour élaborer leurs propres outils ou ressources d'enseignement.

Le ministère de l'Éducation ne produit pas de manuels pour les écoles. Certains éditeurs produisent des manuels pour répondre aux exigences du curriculum du ministère de l'Éducation. Le ministère de l'Éducation établit les critères selon lesquels les manuels sont évalués et choisis en vue de leur insertion dans la « Liste Trillium ». Les soixante-douze conseils scolaires de district en Ontario achètent des manuels à partir de cette liste en vue de leur utilisation dans leurs écoles. Il n'y a pas de manuels approuvés pour les cours d'études autochtones du niveau secondaire dans la Liste Trillium de 2006.

D'autres « ressources supplémentaires » sont également utilisées en salle de classe. Ces ressources ne sont pas évaluées par le ministère de l'Éducation et n'apparaissent pas dans la Liste Trillium. Les conseils scolaires sont responsables de choisir et d'évaluer ces ressources en vue de leur utilisation en salle de classe.

Certaines organisations, telles que les associations d'enseignants, contribuent à la production de ressources d'enseignement. Par exemple, l'Ontario History and Social Sciences Teachers Association énumère plusieurs ressources d'enseignement sur son site Web<sup>29</sup>. D'autres organisations, notamment le Réseau ontarien d'éducation juridique, fournissent des liens à des organisations qui produisent des ressources d'enseignement.

J'ai constaté dans d'autres domaines des exemples de ressources et de trousseaux d'enseignement qui semblent excellentes. Par exemple, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario (CIPVP) a produit un programme scolaire intitulé « Accès à l'information et la protection de la vie privée : Ce que les élèves doivent savoir ». Le programme comprend trois guides du personnel enseignant, dont chacun vise des exigences particulières du curriculum à trois niveaux scolaires. Les guides sont disponibles sans frais en librairie et sur le site Web du CIPVP. Depuis le lancement du programme en 1999, plus de 30 000 exemplaires des guides ont été distribués au personnel enseignant ou téléchargés à partir du site Web du CIPVP<sup>30</sup>.

Un autre exemple de ressources d'enseignement est intitulé « Choose Your Voice: Teaching about Antisemitism and Racism in the Classroom ». Produite par le Congrès juif canadien, cette ressource d'enseignement est prête à être utilisée en salle de classe et comprend des guides du personnel enseignant, des fiches de renseignements, des vidéos, ainsi qu'une évaluation. Environ 60 % des conseils scolaires en Ontario ont commandé cette ressource d'enseignement, notamment le Toronto District School Board, le plus grand conseil scolaire en Ontario<sup>31</sup>.

La Première nation non cédée des Chippewas de Nawash offre une ressource d'enseignement propre aux Autochtones intitulée « *Illustrated History of the Chippewas of Nawash* ». Écrite et illustrée à la manière d'un livre de conte

illustré, elle explique l'histoire des Chippewas et leurs longs efforts visant à obtenir la reconnaissance, par le gouvernement, de leurs droits de pêche commerciale.

Je ne connais pas d'organisation en Ontario qui se spécialise dans la production de ressources d'enseignement au sujet de l'histoire des Autochtones, des droits ancestraux ou issus de traités et des actualités connexes. Je recommande que le ministère de l'Éducation et la Commission d'étude des traités de l'Ontario travaillent avec les Premières nations, les organisations autochtones, les conseils scolaires et les associations d'enseignants intéressés pour élaborer des outils et ressources d'enseignement appropriés et prêts à être utilisés en salle de classe au sujet de l'histoire des Autochtones, des droits ancestraux ou issus de traités et des actualités connexes.

### *7.3.3 Formation des enseignantes et enseignants*

L'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario est l'organisme de réglementation régissant la profession enseignante en Ontario. Pour travailler dans des écoles publiques en Ontario, les enseignantes et enseignants doivent obtenir la carte de compétence pour enseigner et être membres de l'Ordre. Pour obtenir une carte de compétence, il faut habituellement détenir un diplôme universitaire de premier cycle et avoir suivi une année de formation à l'enseignement. Par règlement, l'Ordre est chargé d'accréditer les programmes de formation des enseignantes et enseignants et les titres de compétence des enseignantes et enseignants.

L'Université Laurentienne, qui offre un programme de baccalauréat en éducation, a fait l'effort d'insérer les perspectives, les histoires et les événements autochtones dans le curriculum :

On retrouve aussi à l'Université Laurentienne une meilleure pratique importante dans la province qui démontre un engagement à l'égard de l'équité et des peuples des Premières nations. Le programme concurrent de baccalauréat en éducation, qui a été accrédité en 2003, insère la vision du monde des Premières nations dans l'ensemble du curriculum. Tous les étudiants-maîtres recevront une formation qui valorise la diversité des Premières nations dans les domaines de la langue, des études sociales, de l'histoire, de la géographie, des mathématiques, des sciences et de la technologie et des arts (arts visuels, théâtre, danse). La formation sur l'histoire des Premières nations est obligatoire pour tous les étudiants et les approches uniques des peuples des Premières nations en matière d'éducation spécialisée

sont également abordées. Tous les étudiants-maîtres reçoivent une formation équilibrée sur la composition triculturelle du pays (Premières nations, anglophones, francophones)<sup>32</sup>.

Je sais que certaines autres universités ontariennes insèrent les perspectives autochtones dans des parties du programme d'enseignement. D'autres offrent des programmes menant à un grade destinés aux peuples autochtones. À mon avis, l'approche adoptée à l'Université Laurentienne est une bonne pratique que d'autres universités devraient reproduire.

L'éducation permanente des enseignantes et enseignants est également importante. Certains conseils scolaires, ainsi que des associations d'enseignantes et d'autres organisations telles que le Réseau ontarien d'éducation juridique, offrent une éducation permanente aux enseignantes et enseignants dans une vaste gamme de sujets. Toutefois, je ne connais pas d'organisation en Ontario qui se spécialise dans l'éducation permanente des enseignantes et enseignants se rapportant aux droits ancestraux ou issus de traités. La commission d'étude des traités de la Saskatchewan offre aux enseignantes et enseignants une formation en cours d'emploi sur la façon d'utiliser les documents « Enseigner les traités en classe ». La Commission d'étude des traités de l'Ontario pourrait une fois de plus aider à combler cette lacune.

## **Recommandations**

29. Le gouvernement provincial et la Commission d'étude des traités de l'Ontario devraient travailler avec les organisations et éducateurs des Premières nations pour élaborer un plan d'ensemble visant à favoriser l'éducation publique générale concernant les traités en Ontario. Le gouvernement provincial et la Commission d'étude des traités de l'Ontario devraient également travailler avec les administrations locales et les conseils scolaires, les Premières nations et les organisations communautaires pour élaborer un matériel et des stratégies d'enseignement qui soulignent le caractère local ou régional des relations fondées sur des traités.
30. Le ministère de l'Éducation devrait établir des relations de travail officielles avec les organisations autochtones pour favoriser l'introduction d'un plus grand nombre de perspectives autochtones et d'un plus vaste contenu autochtone dans les programmes d'enseignement des niveaux primaire et secondaire.

31. Le ministère de l'Éducation et la Commission d'étude des traités de l'Ontario devraient travailler avec les organisations autochtones, les conseils scolaires et les associations d'enseignants pour élaborer des outils et ressources d'enseignement appropriés et prêts à être utilisés en salle de classe au sujet de l'histoire des Autochtones, des droits ancestraux ou issus de traités et des actualités connexes.

## Notes

- 1 Voir, par exemple, les présentations suivantes : Chiefs of Ontario (partie 2), p. 33, par. 53 et recommandation C.5, p. 34; Les Chippewas de Kettle et Stony Point, pp. 77 et 78; Groupe des familles Aazhoodena et George, recommandations 56 et 57, pp. 226 et 227; Aboriginal Legal Services of Toronto (partie 1), recommandation 6, p. 149; La succession de Dudley George et les membres de la famille de Dudley George, pp. 140-144, recommandation 6; Union des Indiens de l'Ontario, recommandation 13; Mennonite Central Committee of Ontario; et la Police provinciale de l'Ontario et ses agents supérieurs (partie 2), par. 201 et 202 et recommandation 16, p. 105. Plusieurs conférenciers lors de l'assemblée spéciale des Chiefs of Ontario tenue les 8 et 9 mars 2006 (projet de l'enquête) et de notre consultation communautaire de juin 2006 (étape de l'enquête) ont également souligné l'importance de l'éducation.
- 2 Témoignage de Kevin Simon, 2 décembre 2004, transcription, p. 75.
- 3 Par exemple : (i) Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1996; (ii) Saskatchewan, Task Force on Multiculturalism, *Multiculturalism in Saskatchewan: Report to Ministers' Committee on Multiculturalism*, Regina, Task Force on Multiculturalism, 1989; (iii) Saskatchewan, Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform, *Report of the Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform*, Ministère de la Justice de la Saskatchewan, 2004; (iv) Nouvelle-Écosse, Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, *Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution: Digest of Findings and Recommendations*, Halifax, Queen's Printer, 1989.
- 4 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol. 5 : Vingt ans d'action soutenu pour le renouveau*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1996, ch. 4, citant Robert Debassige, président-directeur, affaires tribales, United Chiefs and Councils of Manitoulin, à Toronto, en Ontario, le 18 novembre 1993.
- 5 Présentation du Mennonite Central Committee of Ontario, p. 3.
- 6 Présentation des Chippewas de Kettle et Stony Point, p. 77.
- 7 Consultation communautaire à l'aréna Thedford, 21 juin 2006 (étape de l'enquête).
- 8 Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, s'exprimant lors de l'assemblée spéciale des Chiefs of Ontario tenue les 8 et 9 mars 2006 (étape de l'enquête).
- 9 Présentation de la succession de Dudley George et des membres de la famille de Dudley George, p. 140.
- 10 Union des Indiens de l'Ontario, « Anishinabek Perspectives on Resolving Rights Based Issues and Land Claims in Ontario » (projet de l'enquête), p. 9. L'initiative du cercle Nini a remporté un prix d'excellence de la Fondation canadienne des relations raciales en 2003.
- 11 Voir, d'une façon générale, les sites Web suivants : BC Treaty Commission (<http://www.bctreaty.net>), Office of the Treaty Commissioner (Saskatchewan) (<http://www.otc.ca>), et Treaty Relations Commission of Manitoba (<http://www.trcm.ca>).
- 12 Saskatchewan, Office of the Treaty Commissioner, 2005-2006 Annual Report, « We are All Treaty People », Saskatoon, 2007, p. 20. Les programmes éducatifs de l'OTC ont reçu le prix d'excellence de la Fondation canadienne des relations raciales en octobre 2005. En 2004, le rapporteur spécial de l'ONU contre le racisme a reconnu que les programmes éducatifs favorisaient de meilleures relations entre les collectivités autochtones et non autochtones de la Saskatchewan.
- 13 *Ibid.*, p. 22.
- 14 *Ibid.*, p. 23.
- 15 *Ibid.*, p. 20.
- 16 Voir les exemples à la note 1.

- 17 Province de l'Ontario, présentation de la partie 2, par. 53.
- 18 Canada, Ministère des Affaires indiennes et du Nord, *Rapport final du Groupe de travail national du ministre sur l'éducation : Nos enfants — Gardiens du savoir sacré*, décembre 2002, ch. « Prestation d'un bon enseignement aux Premières nations » : [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps-edu/fntre/bac\\_1.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ps-edu/fntre/bac_1.html).
- 19 Ontario, Ministère de l'Éducation, « Curriculum » : <http://www.edu.gov.on.ca/fre/curriculum>. Dans le curriculum de l'élémentaire, des changements ont été apportés aux études sociales (de la 1<sup>e</sup> à la 6<sup>e</sup> année) et à l'histoire et la géographie (7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> années). Dans le curriculum du secondaire, des changements ont été apportés aux études canadiennes et mondiales pour les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> années et pour les 11<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> années.
- 20 Province de l'Ontario, présentation de la partie 2, par. 51.
- 21 Première nation non cédée des Chippewas de Nawash, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Lunched First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » (projet de l'enquête), p. 169.
- 22 Pour une discussion d'un sondage mené en Ontario afin de déterminer le nombre d'écoles offrant des cours d'études autochtones, voir Emily J. Faries, « First Nations Curriculum » dans Chiefs of Ontario, « The New Agenda: A Manifesto For First Nations Education in Ontario », 2004, ch. 14, : <http://www.chiefs-of-ontario.org/education.manifesto.html> (consulté le 17 janvier 2007).
- 23 Voir les présentations suivantes : Groupe des familles Aazhoodena et George, pp. 226 et 227, recommandations 56 et 57; Aboriginal Legal Services of Toronto (partie 1), p. 149, recommandation 6; Union des Indiens de l'Ontario, recommandation 13.
- 24 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, p. 33, par. 53.
- 25 Union des Indiens de l'Ontario, pp. 8 et 9, et présentation de l'Union des Indiens de l'Ontario, recommandation 13.
- 26 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario, 8 et 9 mars 2006 (projet de l'enquête).
- 27 Province de l'Ontario, présentation de la partie 2, par. 53.
- 28 Ibid., par. 50.
- 29 Ontario History and Social Sciences Teachers Association, : <http://www.ohassta.org/main.htm>.
- 30 Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, Rapport annuel 2005, : [http://www.ipc.on.ca/images/Resources/up\\_ar\\_05f.pdf](http://www.ipc.on.ca/images/Resources/up_ar_05f.pdf) (consulté le 18 janvier 2007).
- 31 Renseignements fournis par Melanie Simons, coordonnatrice des projets spéciaux, FAST (Finissons-en avec l'antisémitisme), Congrès juif canadien.
- 32 Faries.

## LEADERSHIP ET CAPACITÉS DE LA PROVINCE

Au fil de l'enquête, il est devenu évident que de nombreuses questions politiques, juridiques et stratégiques complexes ont une incidence sur la vie des Autochtones. L'enquête a examiné le règlement des revendications territoriales, l'exploitation des ressources naturelles au sein des territoires traditionnels, l'obligation de consultation et d'accompagnement, les droits ancestraux ou les droits issus de traité ainsi que la protection des sites sacrés autochtones, notamment des sites archéologiques ou des lieux de sépulture, mais ces domaines ne représentent pas le spectre complet des questions de politique publique auxquelles font face les peuples autochtones.

Dans son document intitulé « Nouvelle approche des affaires autochtones », publié au printemps 2005, le gouvernement provincial s'est engagé à étudier d'autres défis touchant les Autochtones, comme la santé, l'éducation et les questions urbaines. Toutes ces questions sont extrêmement difficiles et complexes. La meilleure manière d'aborder les défis stratégiques particuliers peut être différente dans chaque situation et il est important de reconnaître que la souplesse est la clé du progrès.

Selon moi, les questions autochtones ont besoin de plus de visibilité, d'être mieux ciblées et que plus de ressources y soient consacrées au sein du gouvernement ontarien. Ce n'est toutefois pas uniquement le gouvernement lui-même qui a besoin de meilleures capacités, d'une meilleure coordination et de soutiens institutionnels améliorés. Si l'Ontario veut accomplir des progrès considérables relativement aux questions autochtones décrites dans le présent rapport, les Premières nations et les peuples autochtones doivent également avoir les ressources et les habiletés nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. Je crois donc que le gouvernement provincial doit aussi s'engager à améliorer considérablement les capacités des Premières nations.

### 8.1 Un ministère provincial des Affaires autochtones

Je suis parvenu à la conclusion que la complexité et l'importance des questions autochtones ont dépassé les mécanismes institutionnels qui leur sont consacrés au sein du gouvernement provincial. En conséquence, je recommande que le gouvernement provincial crée un ministère des Affaires autochtones distinct, ayant un mandat et un pouvoir clairs, ses propres ministre et sous-ministre, un budget séparé et un siège à la table du Conseil des ministres. La création d'un tel ministère

ferait beaucoup pour garantir que les questions autochtones reçoivent la priorité et l'attention qu'elles méritent; elle ouvrirait en outre la voie à un engagement de la province à développer une nouvelle relation constructive avec les peuples autochtones. Plus encore, mon étude des questions autochtones dans le cadre de la présente enquête m'a convaincu que les défis auxquels fait face l'administration provinciale augmentent. Un ministère distinct ferait la promotion de la coordination et des capacités en matière de questions autochtones dans l'ensemble du gouvernement afin de relever ces défis. Pour toutes ces raisons, je crois que la province doit consacrer plus de temps, d'attention et de ressources aux questions autochtones si les Ontariens et Ontariennes espèrent aller de l'avant. Il s'ensuit donc que le gouvernement provincial devrait s'engager à créer une structure institutionnelle appropriée à ses responsabilités nouvelles et croissantes. Un ministère des Affaires autochtones nouveau et distinct est la meilleure manière d'atteindre cet objectif.

Pour autant que je puisse en juger, l'Ontario n'a jamais eu de ministère des Affaires autochtones distinct ou un ministère ayant pour seule responsabilité le portefeuille des affaires autochtones. Si les questions autochtones ont été consolidées au gouvernement, c'est en les regroupant dans un secrétariat au sein d'un autre ministère. Par exemple, au moment de l'incident d'Ipperwash en 1995, le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario était une section du ministère provincial du Procureur général. L'actuel Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario (le SAAO) est une section du ministère des Richesses naturelles. À l'exception d'une période dans les années 1990 où le SAAO a eu son propre sous-ministre, le côté administratif reposait sur un sous-ministre adjoint qui faisait rapport à un sous-ministre assumant d'autres responsabilités.

Le plus souvent, le SAAO relevait du ministère des Richesses naturelles ou du ministère du Procureur général. En l'absence de ministre et de sous-ministre distincts, il est inévitable dans ces circonstances que les lourdes exigences reliées aux autres fonctions éclipseront les questions autochtones. Cela ne veut pas dire qu'un ministre ou un sous-ministre assumant des responsabilités combinées ne peut pas accorder une attention prioritaire aux questions autochtones lors d'une crise. Par exemple, je n'ai aucun doute que l'actuel ministre responsable du SAAO a consacré un temps et une énergie énormes au dossier Caledonia. Toutefois, je ne suis pas sûr que d'autres priorités autochtones importantes puissent se retrouver facilement en tête de l'ordre du jour du comité de la haute direction du sous-ministre ou du Conseil des ministres. Un ministère distinct consacreraît l'attention nécessaire à ces importantes questions. Un tel ministère éliminerait également ce que certaines personnes voient comme le conflit d'intérêts inhérent au fait de placer les affaires autochtones dans un ministère plus vaste.

L'Ontario a eu une expérience abondante avec un modèle de responsabilités

partagées pour l'administration des affaires autochtones. Cependant, certaines des parties ou certains témoins à la présente enquête, y compris au moins un ancien ministre, plusieurs fonctionnaires actuels ou anciens et un certain nombre de parties autochtones, m'ont dit qu'il ne s'agissait peut-être plus du modèle idéal. Leurs opinions ont un intérêt certain et je suis convaincu qu'une partie des problèmes actuels émanent de la conception organisationnelle et opérationnelle. Selon moi, le portefeuille des affaires autochtones demande la même priorité que d'autres responsabilités publiques importantes, y compris le statut qui découle d'un ministère distinct, l'influence qu'un ministre distinct a sur la politique publique provinciale globale ainsi que les attentes institutionnalisées en matière de responsabilisation et d'influence administrative placées en un sous-ministre dans la fonction publique.

Un ministère des Affaires autochtones ne serait pas quelque chose de nouveau au Canada. En effet, en juin 2005, le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé un nouveau ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones, avec ses propres ministre et sous-ministre. L'objectif de cette réforme était probablement d'accroître la visibilité des questions autochtones au sein de l'administration provinciale et de veiller à ce que les priorités autochtones reçoivent l'attention constante et particulière qu'elles méritent. La Saskatchewan a un ministère des Relations avec les Premières nations et les Métis, avec un sous-ministre distinct. L'Alberta et le Manitoba ont mis sur pied des modèles semblables au ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien qui ont leurs propres ministres et sous-ministres assignés à ces importants portefeuilles.

Le gouvernement ontarien actuel a de l'expérience récente avec l'établissement d'un nouveau ministère. En effet, lors de son entrée en fonction à l'automne 2003, le nouveau gouvernement a créé le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. Le nouveau ministère a regroupé plusieurs programmes destinés aux enfants qui se retrouvaient auparavant ailleurs au gouvernement, sous les auspices d'une ministre et d'une sous-ministre distinctes. D'après ce que j'ai pu voir, ce changement a réussi à améliorer tant la visibilité que le fonctionnement efficace de programmes pour les enfants. Le gouvernement pourrait exploiter cette réussite et appliquer les leçons apprises de la mise en œuvre de ce nouveau ministère au domaine tout aussi important des affaires autochtones.

Pour que la mise sur pied d'un nouveau ministère soit une réussite, le gouvernement doit également veiller à ce que les structures et les ressources nécessaires soient en place. J'ai à ce propos plusieurs idées.

### ***8.1.1 Leadership, structure et coordination***

Compte tenu de la complexité croissante des affaires autochtones en Ontario, il est extrêmement important de désigner la bonne personne à la fonction de ministre des

Affaires autochtones; une personne qui s'intéresse de très près à ces questions, qui sait comment les défendre au sein du gouvernement et qui peut parler avec force et crédibilité aux collectivités autochtones et au grand public. Si le gouvernement veut aller de l'avant avec les questions autochtones, il est crucial que soit nommé un ministre fort et compétent qui puisse se montrer à la hauteur de sa nomination en tant que ministre des Affaires autochtones de l'Ontario.

Un certain nombre de mécanismes structurels sont également importants afin d'aider les nouveaux ministre et sous-ministre.

Le gouvernement provincial doit créer une structure appropriée au Conseil des ministres afin de soutenir le nouveau ministère. Une des parties à l'enquête a suggéré que le nouveau ministre ait un siège permanent au Conseil des priorités et des politiques du Conseil des ministres. D'autres ont suggéré que le ministre préside un nouveau comité du Conseil des ministres sur les affaires autochtones. Bien que je ne fasse pas de recommandations à propos des structures particulières du Conseil des ministres, je crois qu'un nouveau comité du Conseil des ministres de ce genre, présidé par le nouveau ministre, auquel siégeraient aussi d'autres ministres assumant des responsabilités relatives à certaines questions autochtones, serait tout à fait sensé. Je recommande en conséquence que le gouvernement provincial examine la possibilité de créer un nouveau comité du Conseil des ministres sur les affaires autochtones et d'inclure le ministre des Affaires autochtones au Conseil des priorités et des politiques du Conseil des ministres.

J'ai suffisamment d'expérience avec l'administration publique pour savoir que le soutien structurel approprié est essentiel et qu'on doit l'examiner avec soin. Il y a beaucoup de travail à faire afin de définir et de restructurer certaines responsabilités relatives aux programmes, de faire face aux difficiles questions d'allocation budgétaire et de réunir les bonnes personnes pour relever les nouveaux défis. Un nouveau ministre doit avoir ces soutiens structurels afin de réussir sa tâche.

La création d'un poste de sous-ministre entraînerait un ensemble de structures institutionnelles qui augmenteraient l'importance et l'efficacité des programmes autochtones. Au lieu de reléguer la question au portefeuille d'un autre ministère comme élément secondaire, le nouveau sous-ministre élaborerait un plan d'activités complet centré sur les questions autochtones, présenterait ce plan d'activités au ministre puis au Conseil des ministres pour approbation et ensuite l'administrerait en conformité avec les systèmes habituels de production de rapports et les autres systèmes internes de reddition de comptes applicables à tous les sous-ministres. Tout aussi importante, l'évaluation du rendement professionnel (et de la rémunération) du sous-ministre serait fondée sur le succès démontré dans l'avancement d'un ensemble d'initiatives et de priorités propres aux Autochtones, plutôt que d'autres projets susceptibles de ne pas y être reliés. Le degré d'attention

mis sur le programme d'élaboration des politiques et programmes et le temps qui y est alloué aux plus hauts échelons de la fonction publique ontarienne augmenteraient sans aucun doute en conséquence.

### **8.1.2 *Mandat et programmes***

Le portefeuille actuel de programmes du SAAO devrait être le point de départ du nouveau ministère. Le SAAO a une grande expertise portant sur les questions autochtones, particulièrement dans le domaine des négociations relatives aux droits issus de traités et aux revendications territoriales, et il a développé des liens avec bon nombre des collectivités autochtones de partout en Ontario. Il faut examiner avec une grande attention des manières d'élargir le portefeuille au-delà de ces domaines clés.

Plusieurs ministères ontariens ont actuellement des unités s'occupant des affaires autochtones, notamment le ministère des Richesses naturelles et celui de l'Éducation. D'autres, comme le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, le ministère de la Santé et le ministère des Services sociaux et communautaires, ont des programmes destinés expressément aux peuples autochtones. À moins qu'il n'existe un motif impérieux de le faire, je ne recommande pas que ces programmes soient transférés au nouveau ministère. Toutefois, le nouveau ministre doit avoir la capacité de coordonner et de diriger l'orientation globale du gouvernement dans tous les domaines qui touchent les questions autochtones.

À partir de ce que la présente enquête m'a permis d'apprendre, je suis d'avis que le mandat du nouveau ministère des Affaires autochtones doit être clairement et précisément ciblé, au moins au départ. Il ne sera pas en mesure de faire face à la totalité des programmes et politiques complexes et parfois difficiles à gérer relatifs aux Autochtones et le nouveau ministère ne doit pas devenir un endroit où les autres ministères transfèrent les problèmes compliqués qui demeurent sans règlement depuis de nombreuses années. Une telle façon de faire serait vouée à l'échec. Les attentes doivent être raisonnables, au sein et à l'extérieur du gouvernement, et les objectifs doivent être gérables et bien compris de tout le monde.

Je recommande que le mandat du nouveau ministère des Affaires autochtones, au moins initialement, soit limité aux programmes et responsabilités qui suivent :

#### **8.1.2.1 *Revendications territoriales***

Aux chapitres 3 et 4, j'ai discuté du processus actuel de revendications territoriales en Ontario et j'ai fait plusieurs recommandations pour l'améliorer.

Il est clair pour moi que, dans un avenir prévisible, la négociation et le règlement des revendications territoriales formeront les responsabilités centrales du

nouveau ministère. Un autre aspect important de ce domaine de responsabilités sera la représentation de l'Ontario auprès du gouvernement fédéral et des Premières nations lors de toute initiative tripartite actuelle ou future relative aux revendications territoriales.

Bien que le SAAO ait acquis une solide réputation pour son expertise en matière de revendications territoriales, il est indéniable que le manque de ressources nuit à l'organisme. Manifestement, si l'Ontario veut réussir rapidement à faire progresser le règlement des revendications territoriales, le gouvernement doit augmenter considérablement le budget actuel et améliorer ses capacités à faire avancer le programme provincial en matière de revendications territoriales.

#### ***8.1.2.2 Commission d'étude des traités de l'Ontario***

Au chapitre 4, j'ai décrit en détail la nécessité d'avoir une Commission d'étude des traités de l'Ontario indépendante. J'ai aussi précisé certains des rôles et responsabilités de ce nouvel organisme relevant de l'Assemblée législative, notamment ceux de contribuer au processus de règlement de revendications territoriales particulières et de l'encadrer, de veiller à ce que ce processus soit transparent et fait de façon responsable ainsi que de promouvoir la compréhension par le public de l'importance des traités en Ontario. Selon moi, il s'agit là de la plus importante recommandation que je fais relativement aux revendications territoriales et aux droits issus de traités.

La Commission d'étude des traités de l'Ontario a besoin d'un champion au sein du gouvernement, et ce doit être l'une des plus importantes responsabilités du nouveau ministre des Affaires autochtones. À court terme, le ministre devra définir les rôles et responsabilités de la Commission d'étude des traités, élaborer le cadre de consultation et le cadre stratégique exigés afin de créer le nouvel organisme, piloter la nouvelle initiative à travers les processus de consultation, d'élaboration de politiques et d'approbation législative et, plus important encore, il devra veiller à ce que la Commission d'étude des traités de l'Ontario reçoive les ressources humaines et financières adéquates afin d'accomplir efficacement sa tâche. Il s'agit de la « priorité n°1 » pour le nouveau ministre—prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que la Commission d'étude des traités de l'Ontario soit en place à une date déterminée. Je suggère le 31 mars 2008, approximativement un an après la publication du présent rapport.

Le travail ne s'arrête néanmoins pas là. La Commission d'étude des traités de l'Ontario et la personne choisie pour la diriger auront besoin du soutien continu du ministre afin d'aider à mettre en œuvre ce qui équivaut à une approche fondamentalement différente de l'administration des revendications territoriales

en Ontario. Ce sont des défis à long terme qui exigent tant un organisme de surveillance indépendant qu'un défenseur des Autochtones à l'interne. En fin de compte, la réussite du nouveau modèle que je propose dépendra de la capacité du nouveau commissaire et du nouveau ministre à trouver des manières efficaces de travailler de façon coopérative pour le bénéfice global des Ontariens et Ontariennes tant autochtones que non autochtones.

#### **8.1.2.3 Éducation**

L'une des recommandations les plus courantes faites par les parties à la présente enquête était la nécessité d'une meilleure éducation du public relativement aux affaires autochtones. J'ai traité de ce sujet en détail au chapitre 7, dans lequel j'ai reconnu que l'éducation du public constituait l'un des mandats essentiels de la nouvelle Commission d'étude des traités de l'Ontario.

Si mes recommandations sont acceptées, le premier commissaire de la Commission d'étude des traités de l'Ontario pourrait être nommé dès le printemps 2008. Dans l'intervalle, le ministère des Affaires autochtones devrait accorder la priorité à la définition du mandat d'éducation du public du nouveau commissaire. Le commissaire de la Commission d'étude des traités de l'Ontario aura besoin du soutien continu de différentes parties du gouvernement, notamment du ministère de l'Éducation et du ministère des Collèges et Universités, ainsi que des Premières nations de l'Ontario. Ce rôle de coordination devrait être la responsabilité permanente du nouveau ministère des Affaires autochtones.

#### **8.1.2.4 Consultation et accommodement**

La Cour suprême du Canada, dans les arrêts *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)* et *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)* (examinés au chapitre 3), a fourni des conseils clairs aux gouvernements sur le principe de « l'honneur de la Couronne » et sur l'obligation des gouvernements de consulter les peuples autochtones et de les accommoder relativement à leurs intérêts lorsqu'ils envisagent une action susceptible d'avoir des répercussions sur les droits ancestraux ou les droits issus de traités. Les anciennes approches ne sont simplement plus adéquates. Il doit s'agir de véritables consultations, et les meilleures façons de procéder à des consultations varieront selon les caractéristiques du projet examiné.

En juin 2006, le SAAO a publié un *Projet de lignes directrices à l'intention des ministères concernant les consultations avec les peuples autochtones sur les droits ancestraux et les droits issus de traités*. Comme je l'ai déjà mentionné,

l'Ontario doit encore déterminer quelle est la meilleure manière de mettre en œuvre ces nouveaux processus de consultation dans l'ensemble du gouvernement, puis développer l'expertise interne nécessaire pour effectuer les consultations réelles lorsque le besoin survient. Logiquement, ce nouveau domaine de responsabilité devrait relever du ministère des Affaires autochtones et il demandera des ressources supplémentaires propres à cette fin.

#### *8.1.2.5 Amélioration des relations entre Autochtones et non-Autochtones*

Un des thèmes récurrents au cours de la présente enquête a été l'importance du dialogue. Les Autochtones et les non-Autochtones sont tous membres de la grande collectivité ontarienne. Ils partagent bon nombre des mêmes perspectives et priorités en matière de politiques publiques, mais ils ont des visions légitimes quoique différentes sur d'autres. Ces différences sont ce qui fait de l'Ontario un tout.

Il arrive que l'on perde de vue l'importance du dialogue lorsqu'on est confronté à ces visions divergentes des communautés. Le savoir est souvent la clé pour comprendre, et l'Ontario doit faire un meilleur travail pour forger des relations avec l'ensemble de nos diverses collectivités, particulièrement celles où des Autochtones et non-Autochtones vivent ensemble.

Le Mennonite Central Committee était partie à la présente enquête. Dans ses observations, ce comité a décrit ses efforts en vue de développer de bonnes relations communautaires dans le secteur de Six Nations/Caledonia. Les Mennonites reconnaissent que les défis sont nombreux et ils ont fait valoir le point très important qui suit :

Cependant, ce qui arrivera si on ne développe pas de bonnes relations semble évident : davantage d'incompréhension, de confrontation et de violence. J'ai l'espoir que nous pouvons faire mieux que ça. Nous croyons que c'est uniquement lorsque les relations locales, d'une collectivité à l'autre, sont saines que les relations avec les services de police deviendront ce que nous avons besoin qu'elles soient, et que les revendications territoriales pourront être réglées de sorte que toutes les parties puissent accepter et même célébrer leur règlement. Pour parvenir aux changements structurels à grande échelle dont nous avons besoin, il est essentiel de bâtir ces communautés de compréhension locales<sup>1</sup>.

Je n'aurais pas pu mieux dire.

L'Union of Ontario Indians (UOI) était également une partie à l'enquête. Comme je l'ai mentionné au chapitre 7, l'UOI a créé le Niijii Circle, un comité qui compte des représentants de la nation anishinabek et des communautés non

autochtones, « afin de bâtir des relations qui engendrent le respect et la compréhension entre les peuples dans le territoire de la nation anishinabek ». Les projets du Niijii Circle comprennent le projet anti-racisme Debwevin, une page hebdomadaire sur les questions autochtones publiée dans le *North Bay Nugget*, et une initiation aux différences culturelles offerte aux médias, au ministère ontarien des Richesses naturelles (MRN) et aux Forces canadiennes<sup>2</sup>.

Nous devons nous engager à développer des relations authentiques, peu importe à quel point cet objectif peut sembler ambitieux, et le nouveau ministère des Affaires autochtones devrait en toute logique assumer cette responsabilité.

Je recommande que soit créé un fonds pour financer les initiatives visant à établir des relations, inspirées des efforts de l'UOI et du Mennonite Central Committee dans ce domaine, et que le ministère des Affaires autochtones gère ce fonds.

#### ***8.1.2.6 Fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario***

Plus loin dans le présent chapitre, je recommande que le gouvernement provincial crée et finance un fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario, sur le modèle du First Nations New Relationship Trust Fund de la Colombie-Britannique. Le ministère des Affaires autochtones devrait avoir la responsabilité de créer ce fonds.

#### ***8.1.2.7 Mise en œuvre des recommandations***

Il serait indiqué de confier au nouveau ministère, en tant que priorité essentielle à court terme, la responsabilité de surveiller la mise en œuvre des recommandations de la présente enquête et de faire rapport sur celle-ci.

#### ***8.1.3 Ressources***

Il semble que le SAAO ne dispose pas des ressources suffisantes pour remplir ses nombreuses responsabilités actuelles.

Il est intéressant de remarquer que le nouveau ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones de la Colombie-Britannique a plus de personnel et de ressources que le SAAO n'en a. La Commission d'enquête a été informée que le ministère de la Colombie-Britannique compte présentement 132 employés et que son budget prévisionnel pour 2006-2007 est de 33 millions de dollars. Ces prévisions ne comprennent pas le financement pour le New Relationship Trust Fund de la Colombie-Britannique (examiné ci-dessous) ou la Treaty Commission of British Columbia. En comparaison, le SAAO semble avoir environ la moitié du personnel et son budget annuel n'est que de 21 millions de dollars<sup>3</sup>.

Il apparaît donc que le gouvernement provincial de l'Ontario consacre moins de ressources aux questions autochtones que celui de la Colombie-Britannique, même si l'Ontario a une population autochtone plus importante que celle de la Colombie-Britannique<sup>4</sup>.

Le nouveau ministère des Affaires autochtones aura besoin de ressources proportionnelles à son mandat élargi et à ses responsabilités supplémentaires. Je recommande que le gouvernement provincial alloue des ressources suffisantes pour permettre au nouveau ministère de s'acquitter de ces responsabilités. Son budget devrait comprendre du financement destiné à un processus revitalisé de règlement des revendications territoriales en Ontario, au fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario et à des programmes visant à améliorer les relations entre les Autochtones et les non-Autochtones en Ontario.

#### ***8.1.4 Comités consultatifs ministériels ou tables rondes ministérielles***

Un nouveau ministre devra aussi profiter des commentaires de la collectivité autochtone, faits de façon officielle et non officielle, et le ministre se doit d'élaborer des mécanismes afin de faciliter un dialogue constructif. Les Chiefs of Ontario et l'Union of Ontario Indians ont tous deux fait des recommandations à ce sujet et j'appuie leurs recommandations. Les Chiefs ont suggéré la création d'un nouveau comité consultatif ministériel; l'Union préfère un conseil des Premières nations. Il s'agit là de deux bonnes idées. Ce qui compte est que la province et le nouveau ministère établissent une structure permanente afin de recueillir régulièrement des commentaires. Les deux propositions méritent d'obtenir l'opinion d'experts et les points de vue des Autochtones sur la planification, les politiques, la loi et les programmes ayant des incidences sur les intérêts autochtones.

J'appuie également des suggestions connexes faites par l'Union of Ontario Indians visant à améliorer les liens entre les leaders autochtones et les représentants gouvernementaux. L'Union a recommandé l'inclusion de tables rondes des Premières nations et du gouvernement sur des processus particuliers d'élaboration de lois et de politiques. Il est intéressant de remarquer que l'Union a également proposé que ces tables rondes pourraient contribuer au processus de planification stratégique élargi au sein du ministère et aider de la sorte à garantir que les buts et objectifs plus larges et plus complexes profitent de l'apport des Autochtones. Ces deux idées méritent qu'on les examine attentivement.

### **8.2 Un Fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario**

Les Premières nations et les peuples autochtones de l'Ontario auront besoin de ressources et d'habiletés afin de participer efficacement aux nouveaux processus

et institutions recommandés dans le présent rapport. Je crois donc que le gouvernement provincial devrait s'engager à améliorer considérablement les capacités des Premières nations et des peuples autochtones de l'Ontario ainsi que le soutien institutionnel qui leur est accordé.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé un important précédent dans ce domaine en constituant le New Relationship Trust Fund. Ce fonds découle de l'entente sur la nouvelle relation conclue entre le gouvernement britanno-colombien et le First Nations Leadership Council en 2004. Il a été constitué « afin de fournir aux Premières nations les outils, la formation et les habiletés nécessaires pour participer à la nouvelle relation avec le gouvernement, de sorte qu'elles puissent prendre part efficacement à la gestion des terres et des ressources, aux processus de planification de l'utilisation des terres et à l'élaboration de programmes sociaux, économiques et culturels pour leurs collectivités »<sup>5</sup>.

La loi intitulée *New Relationship Trust Act* est entrée en vigueur le 31 mars 2006. Elle a créé une personne morale indépendante, la New Relationship Trust Corporation, afin d'administrer la subvention initiale du gouvernement de 100 millions de dollars sur trois ans. Un conseil d'administration composé de sept membres gère le fonds.

Je recommande que le gouvernement provincial crée et finance le fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario, selon le modèle du First Nations New Relationship Trust Fund. Son objectif serait d'améliorer la capacité des Premières nations et des peuples autochtones de l'Ontario à jouer un rôle dans les nombreux processus relatifs aux revendications territoriales, aux traités, aux politiques relatives aux affaires autochtones ainsi qu'aux consultations tenues dans la province à un moment ou l'autre. Comme je l'ai déjà souligné, le ministère des Affaires autochtones devrait, au sein du gouvernement provincial, assumer la responsabilité de créer le fonds. Ce ministère devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones afin de déterminer le mandat, la structure de gouvernance, les lignes directrices en matière de financement et la structure administrative du fonds.

En Colombie-Britannique, le New Relationship Trust Fund a obtenu du gouvernement un financement initial de 100 millions de dollars sur trois ans. Je ne considère pas ce montant un modèle ou un repère pour le Fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario. La situation et les besoins de chaque province sont uniques. Je recommande cependant que le gouvernement provincial de l'Ontario consacre des ressources suffisantes au fonds afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs.

## Recommandations

32. Le gouvernement provincial devrait créer un ministère des Affaires autochtones. Ce ministère devrait avoir ses propres ministre et sous-ministre.
33. Le gouvernement provincial devrait créer la structure appropriée au sein du Conseil des ministres afin de soutenir le nouveau ministère. Le gouvernement provincial devrait envisager l'établissement d'un nouveau comité du Conseil des ministres sur les Affaires autochtones ainsi que l'inclusion du ministre des Affaires autochtones au Conseil des priorités et des politiques du Conseil des ministres.
34. Initialement, le mandat et les responsabilités du ministère des Affaires autochtones devraient comprendre ce qui suit :
  - a. Administrer et soutenir un processus revitalisé de règlement des revendications territoriales en Ontario.
  - b. Créer et soutenir une Commission d'étude des traités de l'Ontario.
  - c. Veiller à ce que la province respecte son obligation de consultation et d'accordement.
  - d. Améliorer les relations entre les collectivités autochtones et non autochtones.
  - e. Créer le fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario.
  - f. Surveiller la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête Ipperwash et faire rapport sur cette mise en œuvre.
35. Le gouvernement provincial devrait allouer des ressources suffisantes au ministère des Affaires autochtones afin de lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités. Le budget du ministère devrait compter du financement pour un processus revitalisé de règlement des revendications territoriales en Ontario, pour le fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario et pour des programmes destinés à l'amélioration des relations entre Autochtones et non-Autochtones en Ontario.
36. Le gouvernement provincial et le ministère des Affaires autochtones devraient créer des mécanismes visant à obtenir les commentaires des collectivités autochtones en matière de planification, de politiques, de lois et de programmes touchant les intérêts autochtones.

37. Le gouvernement provincial devrait établir et financer un fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario. Le ministère des Affaires autochtones devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones afin de définir le mandat, la structure de gouvernance, les lignes directrices en matière de financement et la structure administrative du Fonds. Le gouvernement provincial devrait allouer des ressources suffisantes au fonds afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs.

## Notes

- 1 Observations du Mennonite Central Committee of Ontario, p. 4.
- 2 The Union of Ontario Indians, « Anishinabek Perspectives on Resolving Rights Based Issues and Land Claims in Ontario » (projet de l'enquête), p. 9.
- 3 Colombie-Britannique, Ministère des Finances, « Budget and Fiscal Plan 2006-07-2008-09 » Ministère des Relations avec les Autochtones, estimé budgétaire, in « Expense by Ministry, Program and Agency », p. 11, table 1.4, <[http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2006\\_bfp/BudgetandFiscalPlan\\_06.pdf](http://www.bcbudget.gov.bc.ca/2006_bfp/BudgetandFiscalPlan_06.pdf)>. Voir aussi Ontario, Ministère des Finances, Budget de l'Ontario 2006, <[http://www.fin.gov.on.ca/french/budget\\_ontariobudgets\\_2006/pdf/papers\\_all.pdf](http://www.fin.gov.on.ca/french/budget_ontariobudgets_2006/pdf/papers_all.pdf)>. Les documents budgétaires de l'Ontario indiquent que les dépenses actuelles du Secrétariat aux affaires autochtones pour 2004-05 étaient de 21 millions de \$. Ce chiffre ne comprend pas les nombreux autres programmes et unités autochtones répartis à travers le gouvernement de l'Ontario.
- 4 Statistique Canada, Recensement de 2001, Population ayant une identité autochtone, chiffres de 2001, pour le Canada, les provinces et les territoires - Données-échantillon (20 %), <[http://www12.statcan.ca/english/cen sus01/products/highlight/AboriginalPage.cfm?Lang\\_E&Geo\\_PR&View\\_1a&Table\\_1&StartRec\\_1&Sort\\_2&B1\\_Counts01&B2\\_Total](http://www12.statcan.ca/english/census01/products/highlight/AboriginalPage.cfm?Lang_E&Geo_PR&View_1a&Table_1&StartRec_1&Sort_2&B1_Counts01&B2_Total)>. Selon le recensement de 2001, 170 025 Britannico-Colombiens, ou 4,4 % de la population, se sont déclarés Autochtones. Le même recensement a révélé que 188 315 Ontariens, ou 1,7 % de la population, se déclaraient Autochtones. La population totale de l'Ontario (11 285 545) était approximativement trois fois plus importante que celle de la Colombie-Britannique (3 868 875) en 2001.
- 5 Gouvernement de la Colombie-Britannique, « The New Relationship with First Nations and Aboriginal People », New Relationship Trust Board, <[http://www.gov.bc.ca/arr/newrelationship\\_trust\\_board.html](http://www.gov.bc.ca/arr/newrelationship_trust_board.html)> (consulté le 22 janvier 2007.)

## LE MAINTIEN DE L'ORDRE LORS DES OCCUPATIONS AUTOCHTONES

J'ai interprété mon mandat pour la deuxième phase de l'enquête comme embrassant les questions de politique générale à la fois « systémiques » et « opérationnelles ». Généralement parlant, les questions « systémiques » s'entendent des causes qui peuvent pousser les Autochtones à recourir aux manifestations ou aux occupations en premier lieu. Les questions « opérationnelles » se posent une fois que l'occupation s'est produite.

Jusqu'ici, j'ai focalisé mon analyse et mes recommandations sur les questions « systémiques », les méthodes ou les initiatives propres à prévenir les manifestations et les occupations. Il est cependant probable que celles-ci demeureront une réalité de la vie et du maintien de l'ordre au Canada pour un certain temps encore. En conséquence, il y aura toujours des moments où la police est nécessaire pour rétablir l'ordre afin que les peuples autochtones et les gouvernements puissent négocier la résolution du différend pacifiquement, efficacement et promptement. C'est pourquoi nous examinerons dans ce chapitre une gamme de questions « opérationnelles », à savoir comment la police peut se préparer pour intervenir en cas d'occupation ou manifestation autochtone, de façon à en réduire au minimum le risque de violence.

Au chapitre 2, nous avons vu à quel point les manifestations autochtones sont devenues fréquentes. Les récents événements à Caledonia et à la Première nation de Kitchenuhmaykoosib Innuuwug (Big Trout Lake) montrent que les occupations et manifestations autochtones peuvent se produire et se produisent à travers la province, souvent de façon bien soudaine. Les points d'ignition sont très probablement aussi intenses aujourd'hui que durant les crises d'Ipperwash, d'Oka, de Burnt Church, ou de Gustafsen Lake. Je pense que les conditions fondamentales et les catalyseurs qui ont déclenché ces manifestations existent toujours en Ontario, plus d'une décennie après Ipperwash.

Les manifestations et occupations autochtones reflètent sans aucun doute les caractéristiques et la dynamique des troubles publics non autochtones. Cependant, elles doivent être considérées comme une forme distincte et unique de protestation. Le contexte en est fondamentalement si différent qu'elles requièrent des ressources, des stratégies et des mesures d'intervention ad hoc de la police.

Les services de police et leurs dirigeants doivent avoir pour objectif, durant ces manifestations et ces occupations, de réduire au minimum le potentiel de violence, de faciliter l'exercice de droits protégés par la Constitution, de protéger et de rétablir l'ordre public et, si possible, de faciliter l'établissement de relations de confiance mutuelle qui permettront aux autorités autochtones et non autochtones de résoudre le différend de façon constructive.

Sur le plan de l'organisation, les services de police doivent consacrer leur temps et leurs ressources à se doter de la capacité d'intervention en cas de manifestation et d'occupation autochtones. Ce qui revient à faire en sorte qu'ils aient des cadres supérieurs et agents ad hoc, avec formation sur l'histoire, les lois et les coutumes autochtones. Ce qui signifie aussi qu'une action policière intégrée centrée sur le « maintien de la paix » lors des occupations et manifestations autochtones doit comprendre des agents autochtones et non autochtones, la Police provinciale de l'Ontario, et les services de police des Premières nations concernées. Les membres de cette équipe intégrée doivent avoir une formation sur l'histoire, les coutumes, les problèmes juridiques des Autochtones, sur la dynamique communautaire, et sur le « maintien de la paix » en sus des tactiques classiques de police et de maintien de l'ordre.

La stratégie suivie par la police doit mettre l'accent sur la création des réseaux de communication et des relations de confiance mutuelle avec les peuples autochtones avant, pendant et après les manifestations. Cette approche requiert par la force des choses la communication, la collaboration et le partenariat avec les dirigeants autochtones, les dirigeants des Premières nations ainsi qu'avec leurs communautés respectives. Les membres de la police qui travaillent en étroite collaboration avec les communautés autochtones de cette façon seront mieux à même de détecter et de désamorcer les confrontations potentiellement violentes.

Les manifestations et occupations autochtones peuvent aussi requérir l'intervention appropriée des gouvernements fédéral et provincial. Cela tient à ce qu'elles soulèvent souvent des questions d'ordre public et de droit qui dépassent la sphère du maintien de l'ordre et le pouvoir des services de police. Les gouvernements et le public doivent reconnaître et comprendre les limites légitimes de la police dans ces situations. Le rôle de la police est de rétablir l'ordre, et non de trouver ou de faciliter une solution à la cause du conflit. Comme je l'explique au chapitre 12, il ne faut pas que les gouvernements se dérobent de leurs obligations constitutionnelles envers les Premières nations et les peuples autochtones sous prétexte qu'ils doivent se tenir à l'écart des « questions opérationnelles » de la police.

L'approche que je recommande vise à promouvoir les meilleures pratiques « centrées sur la prévention de la violence dans les mêmes circonstances » en les intégrant dans la vie politique et administrative ainsi que dans le travail de la

police en Ontario. Ces recommandations ont pour but de codifier les leçons tirées de la crise d'Ipperwash pour ce qui est de réduire la violence et la possibilité d'autres tragédies du même genre. Il faut que les Ontariens, autochtones comme non autochtones, soient rassurés à l'effet que le « maintien de la paix » est l'objectif de la police comme du gouvernement, que les droits ancestraux et les droits issus des traités seront respectés, que le droit de réunion pacifique sera protégé, que les négociations seront tentées à toute occasion raisonnable, et qu'il n'y aura de recours à la force qu'en dernier ressort.

Je me réjouis des mesures déjà prises par la Police provinciale de l'Ontario, la Gendarmerie royale du Canada et d'autres corps de police, pour concevoir et mettre en œuvre des politiques compatibles avec l'approche que je recommande dans ce rapport. Il faut les féliciter pour leur détermination à mettre au point des politiques et des pratiques constructives. Cependant, ils peuvent et doivent faire mieux afin que cette approche soit incorporée aux politiques ainsi qu'aux opérations de la police. En outre, les gouvernements fédéral et provincial peuvent et doivent prendre des mesures concrètes pour s'assurer que cette approche est soutenue dans les politiques et actions gouvernementales avant, pendant et après les manifestations et occupations autochtones. Tout aussi important est le fait que les autorités gouvernementales doivent prendre des mesures pour éclairer le public non autochtone sur les bénéfices de cette stratégie de police.

Les politiques et les lignes directrices que je recommande limiteront le pouvoir d'action unilatérale de la police et des gouvernements. Elles leur conféreront cependant plus de légitimité quand le recours à la force coercitive est justifié. Je suis convaincu qu'une transparence et une responsabilisation accrues dans l'intervention de la police lors d'occupations et manifestations autochtones réduiront le risque de violence et renforceront le respect pour les droits ancestraux et les droits issus de traités.

Les documents d'information produits pour la Commission d'enquête par des professeurs d'université et des cadres de la police, dont le professeur John Borrows, le professeur Don Clairmont et l'inspecteur de la GRC à la retraite Jim Potts, le professeur Willem de Lint, et le commissaire adjoint de la GRC à la retraite Wayne Wawryk, ont été d'une grande valeur à cet égard<sup>1</sup>.

Enfin, il est important de noter que ces 12 dernières années, il y a eu des changements considérables dans le maintien de l'ordre en cas d'occupation ou manifestation autochtone, ainsi que dans les relations entre les peuples autochtones et la police, et j'ai tenu compte de ces changements.

Dans ce chapitre, je me concentre sur les principes généraux et les politiques qui doivent guider l'intervention de la police lors des occupations et manifestations autochtones. En général, je n'aborde pas les aspects tactiques de

l'action policière, dont les armes, la formation, les décisions opérationnelles et le commandement des opérations sur le lieu de l'incident, mais j'y réfère lorsqu'il est nécessaire de le faire<sup>2</sup>. Je me concentre surtout sur la Police provinciale de l'Ontario, car elle continuera à être le corps de police qui doit s'occuper le plus fréquemment des occupations et manifestations autochtones en Ontario, et elle était en charge à Ipperwash. N'empêche que bon nombre de questions concernent aussi d'autres services de police dans la province.

Cette question est importante pour les manifestants autochtones, les communautés autochtones et la police, mais le maintien de l'ordre lors des manifestations autochtones concerne tous les Ontariens. Le droit de réunion pacifique est un élément fondamental de la démocratie et il est consacré par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La sécurité personnelle de tous les citoyens lors d'une manifestation dépend de ce que la police fait preuve de retenue et ne fait usage de la force qu'en dernier ressort. Qui plus est, les actes de violence enflamment les rapports entre la police et les autochtones et rendent considérablement plus difficile la résolution d'importantes questions juridiques, sociales et économiques. La prévention de la violence et la promotion de la résolution pacifique des conflits touchant les autochtones nous intéressent donc tous.

Avant d'entrer dans le vif de cette section, je tiens aussi à souligner que les termes « occupations et manifestations » doivent être entendus en contexte. On a parfois tendance à confondre occupant et intrus, ou à présumer que la manifestation est illégale d'une façon ou d'une autre. Ni l'une ni l'autre de ces présomptions n'est fondée, en particulier au sujet des occupations et manifestations autochtones. Les peuples autochtones jouissent de droits constitutionnels uniques et de prétentions territoriales uniques dans ce pays. Comme je l'ai expliqué aux chapitres 2 et 3, la plupart des occupations et manifestations autochtones représentent des efforts de dernier ressort pour faire valoir ces droits. Il est donc incorrect de présumer que les manifestants autochtones sont des intrus, étant donné que les droits des peuples autochtones sont habituellement la question fondamentale en cause. En outre, chacun au Canada, peu importe son ascendance, tient de la Constitution le droit de réunion pacifique et la liberté d'expression.

## 9.1 Les leçons tirées d'Ipperwash

La stratégie, les tactiques et l'application des méthodes de maintien de l'ordre de la Police provinciale de l'Ontario lors de la crise d'Ipperwash sont expliquées en détail au premier volume de ce rapport. Je ne reprendrai pas les détails des conclusions que j'ai tirées lors de la première phase de l'enquête, mais m'attacherai aux leçons et aux thèmes qui s'en dégagent pour la deuxième phase.

La première leçon qui ressort est la nécessité d'une stratégie, de tactiques et de ressources de police ad hoc pour répondre aux occupations et manifestations autochtones. Ipperwash montre que les tactiques classiques utilisées pour maintenir l'ordre en cas de troubles publics ne sont pas efficaces dans le contexte d'une occupation autochtone. Avec le recul, il est clair que la Police provinciale de l'Ontario n'avait encore, au point de vue organisationnel, ni la perspicacité ni la capacité nécessaires pour promouvoir ou maintenir le genre de stratégie de « maintien de la paix » qui aurait pu s'avérer plus efficace à long terme.

Une deuxième leçon qui s'est dégagée est la nécessité d'une cohérence et d'une coordination des politiques de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial en la matière. Il ressort du dossier d'Ipperwash que la Police provinciale de l'Ontario et des membres importants du gouvernement provincial, y compris le premier ministre, avaient des perspectives différentes quant à la manière de maintenir l'ordre lors de l'occupation. La volonté de la Police provinciale de l'Ontario de ne pas précipiter les choses contrastait violemment avec le souhait du gouvernement provincial de mettre rapidement fin à l'occupation. Ce désaccord reflétait le conflit entre fonctionnaires et autorités élues. Il aurait été utile que la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial disposent de politiques claires, écrites et obligatoires, qui définissent leurs rôles et leurs responsabilités respectives, ainsi que leur compréhension mutuelle de la façon dont ils agiraient respectivement face à une occupation autochtone.

Une troisième et importante leçon tient à l'opinion, partagée par plusieurs témoins à la fois de la police et du gouvernement provincial, que l'occupation était essentiellement une simple violation du droit de propriété qui requérait surtout la simple application de la loi. En particulier, les autorités élues ignoraient ou minimisaient les griefs historiques des occupants ou leur possible légitimité. Cela s'est révélé une erreur pour plusieurs raisons. En premier lieu, cette attitude a pu conduire un grand nombre de personnes à sous-estimer ou à mal interpréter la détermination de ces occupants. En deuxième lieu, elle a pu exclure la possibilité d'engager un dialogue constructif et pacifique sur les questions de fond avec les occupants ou les représentants élus de la Première nation de Kettle and Stony Point. En troisième lieu, elle nie le rôle crucial des gouvernements fédéral et provincial dans la promotion proactive de la résolution pacifique des différends concernant les droits autochtones, en particulier lorsque ces gouvernements sont la source du conflit en premier lieu.

La quatrième leçon, c'est que Ipperwash démontre les risques inhérents de la dispersion de la responsabilité de recueillir, d'interpréter et de communiquer les informations sur les opérations de police. À plusieurs reprises durant

l'occupation, des cadres du MRN ont communiqué à Queen's Park des informations sensibles, non fiables ou extrêmement provocatrices. Ipperwash montre que les voies de communication officieuses ou secondaires de ce genre sont la source de grandes difficultés. Et que la police et le gouvernement doivent respecter la hiérarchie de commandement durant une crise.

Enfin, le dossier d'Ipperwash montre l'importance de la responsabilisation de la police. Certaines communications radio et réunions au centre de commandement de la Police provinciale de l'Ontario à Ipperwash n'ont pas été consignées, ce qui fait qu'il est plus difficile de déterminer ce qui s'est produit et pourquoi.

## **9.2 Nouveaux développements dans le maintien de l'ordre public**

### ***9.2.1 L'évolution du maintien de l'ordre public***

Les recherches que nous avons effectuées au cours de l'enquête ont fait ressortir plusieurs changements parallèles et complémentaires en matière de maintien de l'ordre, en particulier lors des occupations et manifestations autochtones. C'est pourquoi il est important de comprendre les récents changements dans ce domaine et de mesurer leur application au maintien de l'ordre lors de ces incidents.

Le maintien de l'ordre lors des manifestations dans les pays occidentaux est devenu « institutionnalisé », en ce que policiers et manifestants ont souvent une quantité appréciable d'informations les uns au sujet des autres. Les deux côtés peuvent raisonnablement prévoir la façon dont chacun est censé se comporter. Ce changement fondamental en matière de maintien de l'ordre public a gagné le domaine des manifestations autochtones<sup>3</sup>.

Le professeur Willem de Lint a défini le maintien de l'ordre comme étant « le recours aux pouvoirs et aux capacités de la police pour trouver un équilibre légitime entre les droits et les intérêts du gouvernement et de la société, de la collectivité et de l'individu, lors d'une manifestation de griefs collectifs »<sup>4</sup>. Sa définition fait ressortir la tension entre les droits et l'ordre public dans l'intervention de la police lors de troubles publics. Trouver et maintenir l'équilibre entre les droits et l'ordre est la question primordiale dans le maintien de l'ordre dans ces cas.

Ces quelque 15 dernières années, les services de police du Canada ont considérablement revu et remis à jour leurs stratégies et tactiques. De plus en plus, ils deviennent des « organisations intelligentes » qui retiennent et évaluent les leçons apprises pour concevoir une meilleure planification et une meilleure formation.

L'enquête APEC a été un catalyseur important dans l'évolution du maintien de l'ordre au Canada. Cette enquête faisait suite aux nombreuses allégations de

méfaits commis par la GRC et les autorités fédérales lors de la Conférence de l'Organisation de coopération Asie-Pacifique tenue à Vancouver en 1977. La Commission d'enquête a instruit 52 plaintes sur la façon dont la GRC traitait les manifestants lors de cette conférence, y compris des allégations de recours à la force excessive pour réprimer et disperser des manifestants pacifiques. D'autres allégations portaient sur les déficiences dans la planification de la conférence, le rôle des autorités gouvernementales et la structure du commandement des opérations de police.

Dans son rapport, le juge Ted Hughes a relevé les erreurs commises par la GRC dans la planification et l'exécution des mesures de sécurité pour la conférence de l'APEC, en ce qui concernait notamment les structures de commandement, la séparation des rôles, la formation, le soutien juridique et la tenue des dossiers. Il a conclu que le comportement des agents de la GRC n'était pas approprié aux circonstances et portait atteinte aux libertés fondamentales des manifestants prévues par l'article 2 de la *Charte des droits et libertés*. Ses recommandations visaient les arrangements opérationnels pour le maintien de l'ordre et les principes généraux de la politique de la GRC sur les rapports avec le gouvernement. Par exemple, il a recommandé que, aux premiers stades de la planification du maintien de l'ordre lors des troubles possibles, les réunions entre la police et les hautes autorités fédérales soient consignées par procès-verbal, ou au moins que la police consigne les délibérations dans un aide-mémoire à verser au dossier.

La GRC a accepté la plupart des recommandations, et reconnu qu'elle avait commis des fautes et ne s'était pas convenablement préparée pour la réunion de l'APEC. Elle a aussi officiellement adopté cinq principes, articulés par le juge Hughes dans son rapport, pour se guider dans ses rapports avec le gouvernement dans le maintien de l'ordre lors de troubles publics. Je reviendrai au chapitre 12 sur les recommandations de la Commission d'enquête APEC sur les rapports entre la police et le gouvernement.

### **9.2.2 « Intervention mesurée » et stratégies actuelles de police visant à réduire le risque de violence**

Depuis l'enquête APEC, on a observé des changements considérables dans le maintien de l'ordre public au Canada. Les commentateurs citent souvent le sommet du G8 à Kananaskis (Alberta) à titre d'exemple de la nouvelle approche. Ces changements ont eu un effet sur l'approche suivie par la Police provinciale de l'Ontario dans ses récentes initiatives stratégiques et opérationnelles en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

La GRC et les autres services de police responsables à Kananaskis se sont efforcés de mettre en place des réseaux de soutien mutuel avec les manifestants, en encourageant la communication mutuellement bénéfique entre la police, les manifestants, les milieux des affaires et les autres communautés de la localité. La police s'est explicitement efforcée d'« institutionnaliser » les manifestants en leur offrant la possibilité d'atteindre leurs objectifs de protestation tant qu'ils adhèrent au plan convenu qui comprenait l'engagement de ne pas recourir à la violence et qui prévoyait des restrictions de leurs mouvements.

L'intervention de la police allait de l'approche feutrée et l'accessibilité des membres de l'équipe de liaison pour les événements majeurs (Major Event Liaison Team, MELT) qui accueillait les manifestants à leur arrivée, aux unités paramilitaires qui assuraient la sécurité au lieu de réunion du Sommet.

Du point de vue du maintien de l'ordre, la stratégie suivie à Kananaskis a été couronnée de succès. Bien qu'il y eut quelque 2 500 manifestants, il n'y a eu aucun acte notable de violence physique, les dégâts matériels ont été négligeables, et une seule arrestation a été effectuée.

La GRC qualifie sa nouvelle stratégie de maintien de l'ordre public d'« intervention mesurée ». Selon le professeur de Lindt, l'approche de l'intervention mesurée est fondée sur le « traitement objectif et respectueux des gens, la responsabilisation, la résolution mutuelle des problèmes de part et d'autre, et l'établissement des ponts et lignes de communication »<sup>5</sup>. La doctrine de l'intervention mesurée est aussi fondée sur la conviction qu'il faut éviter scrupuleusement la violence, et met en garde contre l'application stricte de la loi si le résultat devait en être un plus grand risque pour la sécurité publique<sup>6</sup>.

L'intervention mesurée est maintenant le principe directeur du maintien de l'ordre lors de troubles publics au Canada. La police cherche activement à réduire le risque de violence et à dialoguer avec les manifestants dans un esprit d'ouverture. Le document de travail réalisé par Wayne Wawryk pour la Commission d'enquête décrit comment la police applique graduellement la force si elle n'a pas d'autres choix et revient aux méthodes de la « main tendue » dès que la situation le permet<sup>7</sup>. L'intervention mesurée est ainsi conforme aux articles 25 à 27 du *Code criminel* (et à la jurisprudence y relative), qui prévoient le degré de force auquel les agents de police peuvent avoir légalement recours<sup>8</sup>.

L'intervention mesurée est intimement liée au concept d'« action policière basée sur la collecte de renseignements ». Ce concept est apparu dans les années 1990 à titre de stratégie quant à la façon dont la collecte de renseignements doit informer et guider les décisions de la police. Elle reflète le lien crucial entre la collecte des renseignements, le maintien de l'ordre, et la doctrine de l'intervention mesurée. L'action policière basée sur la collecte de renseignements impose aux

autorités policières de rechercher des renseignements exacts, à tout stade de l'incident, afin de disposer des informations dont elles ont besoin pour identifier les options, établir les priorités et prendre les décisions.

Le modèle « Or-Argent-Bronze » du commandement du lieu de l'incident représente le dernier changement opérationnel important dans le maintien de l'ordre lors des troubles publics, qu'ont adopté nombre de services de police au Canada. Cette approche signifie qu'il peut y avoir jusqu'à trois commandants du lieu et non un seul. L'avantage en est qu'elle permet au commandant de première ligne d'être sur place pour observer l'incident directement. Les autres commandants, installés au poste de commandement ou plus loin, fournissent les ressources ou formulent la stratégie d'ensemble. La structure Or-Argent-Bronze permet ainsi aux cadres supérieurs de fixer la stratégie et de présenter une vue d'ensemble sans s'immiscer dans le rôle du commandant de première ligne.

La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir à la Commission d'enquête qu'elle avait adopté tous les éléments clés de la doctrine de l'intervention mesurée dans sa propre stratégie de maintien de l'ordre<sup>9</sup>. Par exemple, elle a reconnu la nécessité d'une politique de la porte ouverte envers les groupes de manifestants, laquelle politique lui permet de rencontrer les manifestants bien avant la manifestation prévue, afin que l'un et l'autre côtés atteignent leurs objectifs respectifs de façon à éviter une confrontation inutile. Le recours graduel à la force, selon la Police provinciale de l'Ontario, fait maintenant partie intégrante de la formation de ses agents, y compris les membres de l'équipe d'intervention d'urgence (Emergency Response Team, ERT), les commandants du lieu de l'incident, et les commandants d'unités des troubles publics. La Police provinciale de l'Ontario a aussi adopté la structure Or-Argent-Bronze.

### **9.3 Le caractère unique des occupations et manifestations autochtones**

Les occupations et manifestations autochtones peuvent aller du petit incident bref qui passe inaperçu, à l'incident de grande ampleur qui rassemble des centaines de personnes et attire une couverture intense des médias. L'intervention de la police varie selon le cas.

En termes généraux, les occupations et manifestations autochtones rappellent nombre de caractéristiques et la dynamique des troubles publics non autochtones comme les conflits de travail ou les manifestations politiques. Cependant, leur histoire, leurs implications juridiques, leur dynamique propre et leur complexité les distinguent des troubles publics non autochtones de bien des manières qui requièrent des ressources, des stratégies et des interventions ad hoc et uniques de la police.

En tout premier lieu, les manifestations autochtones diffèrent des conflits de travail et des conflits politiques par leur objet, leur contexte juridique et leur histoire. Les manifestations autochtones trouvent leur source dans l'échec de la société de donner effet aux droits issus des traités et aux droits ancestraux pendant des décennies, sinon des siècles. Ce d'autant plus que les droits ancestraux sont protégés par la Constitution. Rien que de ce point de vue, les occupations et manifestations autochtones sont qualitativement différentes de la plupart des autres manifestations ou occupations ponctuelles, motivées par une question ponctuelle.

Un deuxième trait distinctif des occupations et manifestations autochtones est l'héritage difficile des relations entre la police et les peuples autochtones. Ce passé peut faire obstacle à l'instauration d'un sentiment de confiance mutuelle entre la police et le peuple autochtone, qui se trouvent face à face dans les cas où ce dernier fait valoir ses droits par l'action directe.

Troisièmement, le lieu des occupations et manifestations autochtones tend à être différent. Ces manifestations se produisent surtout loin des centres urbains. À la différence d'autres types de troubles publics, le Nord de l'Ontario est le lieu d'occupations et manifestations autochtones considérables, voire croissantes. Celles-ci ont lieu aussi souvent hors réserve, sur les « terres traditionnelles » détenues par l'État ou des non-Autochtones. Les manifestations en ces lieux se produisent à l'extérieur des limites territoriales de la Première nation concernée et à l'extérieur du ressort de son service de police.

Quatrièmement, les participants aux occupations et manifestations autochtones sont différents. Les occupations et manifestations autochtones mettent parfois en cause des gens et des groupes n'appartenant pas aux Premières nations ou aux communautés autochtones. Les gouvernements provincial et fédéral, les municipalités, les médias, des tierces parties non autochtones et (ou) des services de police ou autres forces de l'ordre, peuvent aussi être en cause. Les occupations et manifestations autochtones peuvent aussi être le fait de communautés autochtones divisées intérieurement, bien que la manifestation ait un objectif extérieur. Ou encore les groupes de manifestants peuvent inclure un contingent de gens de l'extérieur ou des gens qui rejettent le rôle de la police par principe. Ce qui peut rendre difficiles les efforts de la police de communiquer avec les occupants/manifestants ou des gouvernements de négocier sur les questions litigieuses.

Cinquièmement, le comportement des occupants et manifestants autochtones est différent, et souvent ils réagissent de façon différente aux tactiques de la police. Par exemple, on peut normalement s'attendre à ce qu'un attroupement de fanatiques chahuteurs de hockey se disperse à l'intervention de la police. Les

occupants autochtones peuvent se sentir « chez eux » sur leur territoire et repousser avec force ou revenir avec des renforts si la police intervient pour mettre fin à l'occupation.

Sixièmement, la durée potentielle des occupations et manifestations autochtones les distingue de la plupart des troubles publics. Nombre de manifestations autochtones durent des jours, des semaines ou plus longtemps encore.

Septièmement, le rôle des gouvernements dans les occupations et manifestations autochtones est différent de celui qu'ils jouent lors de la plupart des troubles publics. Ces occupations et manifestations peuvent requérir l'intervention à la fois des gouvernements fédéral et provincial parce qu'elles soulèvent très souvent des questions d'ordre public et des questions juridiques qui dépassent l'autorité des services de police et le domaine du maintien de l'ordre.

Enfin, à la différence de la plupart des autres genres d'occupations et de manifestations, les barrages de solidarité sont communs. Presque le quart des manifestations autochtones rapportées par la presse certaines années a été tenu en guise de soutien pour d'autres groupes<sup>10</sup>. Cette manifestation de solidarité autochtone laisse entrevoir le considérable potentiel perturbateur de ces occupations et manifestations. Les barrages de solidarité peuvent se tenir à l'échelle nationale.

Heureusement, les corps de police à travers le Canada ont pris conscience du caractère unique des occupations et manifestations autochtones<sup>11</sup>. Par exemple, le *Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents* (Concept de préparation de la police en prévision des crises autochtones) de la Police provinciale de l'Ontario les définit en ces termes :

Incident dans lequel le conflit peut avoir sa source dans les revendications de droits ancestraux ou de droits reconnus par traité, par exemple, apparence de droit, manifestation à l'appui d'une revendication territoriale, barrage sur une voie publique, occupation de bâtiments publics locaux, municipaux, provinciaux ou fédéraux, ou des locaux de Première nation<sup>12</sup>.

## 9.4 Meilleures pratiques pour réduire la violence

### 9.4.1 Maintien de l'ordre pour réduire la violence

Comme indiqué ci-dessus, l'unicité des manifestations autochtones signifie que le maintien de l'ordre en la matière requiert des ressources, une formation, une stratégie ou une gestion ad hoc uniques.

J'ai eu la chance de pouvoir profiter des recherches originales et considérables effectuées pour la Commission d'enquête par le professeur Don Clairmont et l'inspecteur de la GRC à la retraite Jim Potts. Leur document d'information a considérablement contribué à mon analyse et à ma compréhension de ce qu'il faut faire pour réduire le risque de violence dans les situations semblables à la crise d'Ipperwash. Au cours de leurs recherches, le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont interviewé plus de 100 officiers et agents de police, manifestants, représentants des autorités non autochtones et des Premières nations, et d'autres encore, pour identifier les meilleures pratiques et stratégies pour réduire la violence. Ils ont aussi fait la démonstration de l'application des meilleures pratiques dans cinq études de cas :

- L'occupation de Red Hill Valley (Hamilton [Ontario], 2002) était une longue occupation urbaine par les Six Nations de Grand River pour s'opposer à la construction d'une autoroute qui risquait de perturber les possibles lieux de sépulture et sites archéologiques.
- Durant la journée de colère à Akwesasne (Ontario, 2001), de concert avec les manifestations en marge du Sommet des Amériques à Québec, une coalition qui se disait les « Traditionnels Mohawks et anarchistes » a essayé d'organiser une grande marche sur le Pont international, au mépris des postes de contrôle de la douane et de l'immigration.
- La fusillade de Norway House (Manitoba, 2005) a déclenché de l'agitation portant sur la question de savoir si les autorités entreprendraient une enquête en règle sur le fait que la police avait tiré sur un jeune Autochtone.
- La manifestation de South West Nova (Nouvelle-Écosse, 1999) lors d'un conflit sur les droits de pêche au homard des Autochtones et des non-Autochtones.
- Occupations et manifestations autochtones dans la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique (2002-2006)<sup>13</sup>.

Le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont conclu que le risque de violence est réduit si la police s'efforce de créer un réseau de soutien mutuel ou d'interdépendance entre la police et les manifestants afin de promouvoir des rapports de confiance qui encouragent et facilitent les négociations pacifiques. En même temps, la police doit s'efforcer d'« institutionnaliser » le conflit afin de réduire le risque de violence et aussi de contribuer à une tradition de rapports de confiance et de soutien mutuel avec les manifestants.

J'ai constaté un accueil chaleureux réservé à cette approche, dans les documents de recherche, les consultations, les mémoires des parties, et de la part des témoins qui abordaient ce sujet lors des audiences.

#### ***9.4.2 Stratégie et pouvoir discrétionnaire de la police***

Les meilleures pratiques de police propres à réduire la violence doivent avoir pour point de départ une stratégie ad hoc qui comprend les éléments suivants :

- compréhension et respect de l'histoire, des traditions, de la culture et des revendications des manifestants autochtones;
- volonté d'écouter, de communiquer et de négocier honnêtement;
- volonté de mettre en place un réseau de soutien mutuel entre les occupants et la police et quiconque peut être touché par le conflit;
- patience et insistence sur la nécessité de communiquer à toute occasion;
- neutralité quant au fond du conflit;
- établissement des rapports de confiance mutuelle avec les protestants, les communautés des Premières nations, et les autres qui sont touchés par l'occupation et la manifestation;
- volonté de réduire au minimum le recours à la force, et de n'accroître l'usage de la force que pour prévenir le risque de blessures corporelles ou de graves dégâts matériels;
- participation des agents et des services de police des Premières nations;
- maintien de l'ordre public.

La police doit aussi concevoir des tactiques visant à maintenir l'ordre, mais non pas à démanteler les barrages, sauf dans les cas où il y a eu des blessures corporelles ou de graves dégâts matériels. Les cinq études de cas effectuées par le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts démontrent comment la police a appliqué ces tactiques pour réduire le risque de violence dans chaque cas. Agents de police comme manifestants autochtones étaient tous en faveur de cette approche.

Peut-être la meilleure pratique la plus importante pour maintenir l'ordre lors de manifestations autochtones consiste-t-elle à attendre, à écouter, et à dialoguer. En effet, la communication avec les autorités non policières et les manifestants était la pratique policière la plus importante, selon les résultats de nos recherches et de nos consultations. À Red Hill Valley par exemple, officiers, gradés et agents de

police se mêlaient aux manifestants, de façon informelle et « sur leur terrain, en respectant les traditions autochtones telles qu'ils les comprenaient ». Dans le même temps, les autorités municipales de Hamilton négociaient avec les représentants de la Confédération au sujet du conflit sous-jacent. C'est ainsi qu'un réseau de soutien mutuel a été créé entre la police, les autorités publiques et les manifestants<sup>14</sup>. Cependant, cette pratique n'est effective que si la police fait preuve de franchise et d'honnêteté envers les manifestants. La mauvaise foi ou la communication malhonnête détruit la confiance et anéantit le potentiel de résolution des occupations et des manifestations par l'établissement de rapports constructifs et pacifiques.

Une autre meilleure pratique consiste à identifier une personne appropriée (un aîné ou autre personne respectée) pour rencontrer les manifestants et agir à titre de médiateur. Ce qui peut requérir une période de tâtonnements avant de trouver la ou les personnes qui conviennent.

Il est aussi important que la police prenne acte du fait que les manifestations sont à la fois expression de fierté et effets de théâtre. Il faut qu'elle prenne acte de l'effort, de l'engagement affectif, et des implications sociales plus générales des actions des participants et qu'elle examine, pour les manifestants, un moyen de se retirer d'une manière qui leur permette de réaliser certains de leurs objectifs de protestation et de préserver leur dignité.

L'étude du cas South West Nova est un exemple intéressant de la façon dont les meilleures pratiques peuvent stratégiquement servir à prévenir la violence et à rétablir l'ordre public. En appliquant la doctrine de l'intervention mesurée, la GRC a pu garder ouverts les quais locaux tout en résistant à la pression exercée par les autorités portuaires locales qui voulaient voir une action vigoureuse contre les pêcheurs, autochtones comme non autochtones. Son intervention mettait l'accent sur la négociation et non sur la stricte application de la loi, sur la communication claire à toutes les parties des options et des limites réelles de négociation de la police, sur le traitement de toutes les parties avec égards, en ouvrant à chaque partie une voie de sortie lorsqu'il semblait que l'une ou plusieurs parties étaient acculées dans un coin<sup>15</sup>.

Une dernière meilleure pratique est l'exercice stratégique du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la police. Ce pouvoir est fondamental dans la réduction du risque de violence lors des occupations et manifestations autochtones. Il peut consister à décider si, quand et comment l'action policière doit s'engager en cas de transgressions supposées. Ce concept peut facilement être mal compris. Il ne signifie pas que quelqu'un est au-dessus de la loi ou que les services de police devraient observer des normes différentes pour les peuples autochtones. Il ne signifie pas non plus que l'État de droit et l'ordre public sont d'une façon ou d'une autre subordonnés aux intérêts autochtones. Au contraire, l'exercice

stratégique du pouvoir discrétionnaire de la police est une pratique légitime des corps de police à travers le pays et dans presque tous les domaines d'application de la loi.

Ce pouvoir discrétionnaire d'appréciation permet à la police de trouver le juste milieu entre des exigences souvent opposées auxquelles elle doit faire face et de décider si, eu égard aux circonstances, il ne vaut pas mieux différer l'application d'une loi donnée ou le dépôt d'une plainte contre telle ou telle personne, dans l'intérêt plus général de la sécurité publique ou de l'ordre public. Par exemple, aucune personne raisonnable ne prétendrait que la police devrait exécuter immédiatement un mandat d'arrêt contre un criminel dangereux si l'arrestation devait mettre des tiers innocents en danger. Chacun s'entendrait à l'effet que la meilleure approche serait que la police utilise son pouvoir discrétionnaire pour s'assurer que l'arrestation puisse s'effectuer en toute sécurité. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire lors des occupations et manifestations autochtones ne signifie pas que ceux qui enfreignent la loi ne seraient jamais accusés. Il signifie tout simplement que ceux-ci le seraient lorsque cela ne serait ni dangereux ni inutilement provocant.

Dans son arrêt *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council* rendu en décembre 2006, la Cour d'appel s'est longuement prononcée sur l'importance de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police :

Il y a des raisons logiques pour lesquelles il n'appartient pas ordinairement aux tribunaux judiciaires de disputer ou de remettre en question la façon dont la police et le ministère public exercent leur pouvoir discrétionnaire. Le respect de la séparation des pouvoirs et l'État de droit dépendent de ce que les tribunaux ne s'immiscent pas<sup>16</sup>.

En l'espèce par exemple, de nombreuses considérations sont en jeu, au-delà de l'obligation de faire respecter la loi. On peut citer les droits ancestraux et les droits issus des traités, les droits garantis par la Constitution, le droit à la jouissance légitime de ses biens, le droit à la protestation licite, les préoccupations au sujet de la sécurité publique et, ce qui est fort important, l'obligation du gouvernement de parvenir, par la négociation, à la réconciliation entre Autochtones et non-Autochtones.

L'application immédiate de la loi et la poursuite immédiate des infractions ne sont pas toujours la voie la plus souhaitable ou celle qui sert le mieux l'intérêt général<sup>17</sup>.

La police doit toujours exercer son pouvoir discrétionnaire en conformité avec la loi, dans le respect des principes, de façon uniforme et en vue d'objectifs plus généraux à long terme de la police comme de la société. Dans le contexte des occupations et manifestations autochtones, cela signifie qu'elle doit être convaincue avant de poursuivre les manifestants et d'autres qui auraient commis des infractions graves.

#### ***9.4.3 Politiques, ressources et capacité institutionnelles***

Les meilleures pratiques peuvent aussi réduire le potentiel de violence. Elles peuvent comprendre les mécanismes suivants :

- protocoles entre la police concernée et d'autres corps de police, les gouvernements ou organisations autochtones, et/ou les autres organismes concernés par les occupations et manifestations;
- innovations organisationnelles comme la mise en place d'équipes spécialisées de négociation en cas de conflit;
- police communautaire autochtone;
- formation et soutien internes efficaces pour la résolution des conflits et le « maintien de la paix » par les Autochtones;
- soutien de la résolution pacifique des conflits au sein des Premières nations.

La capacité organisationnelle générale de la GRC de promouvoir la résolution pacifique des occupations et manifestations autochtones dans la vallée du Fraser est une meilleure pratique organisationnelle de ce type. Les protocoles représentent un élément de cette stratégie. D'autres éléments comprennent la désignation d'un personnel spécial pour promouvoir la confiance mutuelle et les bonnes relations entre la GRC et les communautés autochtones, les détachements de personnel pour faciliter la communication et la compréhension entre les Premières nations et les organismes de régulation, et la conception de techniques perfectionnées de négociation en cas de conflit pour réduire la tension sur les lieux.

Une innovation notable de la GRC en Colombie-Britannique est le Programme des gendarmes communautaires autochtones (Aboriginal Community Constable Program, ACCP), qui subventionne les initiatives communautaires en la matière. Le gendarme communautaire se voit assigner une ou plusieurs communautés autochtones dans le ressort du détachement. Il est tenu de passer au moins 80 p. 100 de ses heures de travail au sein d'une Première nation, 30 p. 100 de ce temps étant

consacré au travail de police proprement dit. Son rôle est celui d'un relais de communication, pour transmettre les préoccupations, les intérêts et les points de vue mutuels des peuples autochtones et des agents du détachement de la GRC. De cette façon, « il est censé établir les rapports de confiance mutuelle et le réseau de soutien mutuel entre la police et les peuples autochtones, si importants pour la résolution pacifique et sans violence des occupations et manifestations »<sup>18</sup>.

Une autre meilleure pratique qui est primordiale pour promouvoir la résolution pacifique des manifestations autochtones est le recrutement et la promotion d'agents des Premières nations et le soutien des services de police autochtones. Un sergent autochtone de la GRC, dans son rôle d'agent de liaison avec les communautés autochtones du Manitoba, a résolu par voie de médiation le conflit de Norway House. À Akwesasne, le chef du service de police d'Akwesasne a dirigé la stratégie pour empêcher des centaines de manifestants de converger sur le territoire de la communauté. Il a réalisé un consensus parmi les chefs siégeant au conseil, les chefs tribaux et les guerriers, en utilisant l'Internet et d'autres technologies pour communiquer aux manifestants potentiels le sentiment général à Akwesasne contre le fait que la localité puisse servir de lieu d'occupation et de manifestation.

Enfin, la police communautaire est elle-même une importante meilleure pratique pour réduire le risque de violence. En général, police communautaire s'entend de la méthode de maintien de l'ordre mettant l'accent sur l'engagement de la communauté envers le maintien de l'ordre et la résolution conjointe des difficultés, avec concertation entre la police et les communautés locales au sujet des priorités, les avis exprimés étant pris en considération dans le travail quotidien<sup>19</sup>.

Voici ce que font observer le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts au sujet de cette méthode de police :

Nombre de gradés et d'agents de police interviewés dans le cadre de cette étude, dans différentes régions et dans différents types de services de police, ont fait remarquer que la meilleure façon de traiter le problème des occupations et des manifestations dans les communautés autochtones est de disposer d'une police communautaire efficace en premier lieu. À leur avis, pareille police communautaire applique une méthode de police réactive et proactive intégrée qui peut « institutionaliser » les occupations et les manifestations et grâce à laquelle ... la police et les manifestants peuvent apprendre à se connaître les uns les autres, à se faire confiance mutuellement et à coopérer pour parvenir à des occupations et manifestations pacifiques et néanmoins efficaces du point de vue des manifestants<sup>20</sup>.

Bien que je me sois principalement intéressé à l'intervention policière, je suis bien au fait que les objectifs, les stratégies et les méthodes des manifestants qui font valoir des droits ancestraux sont aussi un facteur dans le risque de violence. Les Chippewas de la Première nation non cédée de Nawash ont soumis à la Commission d'enquête un rapport de grande valeur, qui réunit les meilleures pratiques pour le gouvernement et pour les peuples autochtones dans les cas où ces derniers font valoir leurs droits, soit par la négociation soit par l'action directe<sup>21</sup>.

#### ***9.4.4 « Maintien de la paix » et limites du maintien de l'ordre***

Les réalités, pratiques et juridiques, des occupations et manifestations autochtones imposent des exigences spéciales à la police. D'une part, elle aura toujours pour devoir de maintenir et de rétablir l'ordre public. Ce qui signifie qu'elle doit faire de son mieux pour empêcher que l'occupation ou le barrage ne dégénère en actes de violence. Ce qui signifie aussi qu'elle a pour obligation de respecter et de protéger le droit des résidants non autochtones de jouir paisiblement de leurs biens et de vivre au sein de leur communauté aussi normalement que possible. D'autre part, elle a pour obligation de respecter les droits constitutionnellement protégés des manifestants, ainsi que les droits reconnus par traité et les droits ancestraux, uniques, des manifestants autochtones. Elle doit aussi se rappeler constamment qu'elle n'a ni pour mission ni pour compétence de résoudre un conflit relatif aux droits issus de traités ou aux droits ancestraux.

Il n'est pas facile de trouver le juste milieu entre ces priorités opposées, mais les meilleures pratiques examinées ci-dessus se sont révélées efficaces pour les concilier de façon à réduire le potentiel de violence lors d'une occupation ou manifestation comme celle d'Ipperwash. Ces meilleures pratiques montrent aussi que le rôle le plus approprié de la police dans ces cas est de rétablir et de maintenir l'ordre afin que les parties elles-mêmes soient en mesure de négocier une solution de leur différend.

En somme, je pense qu'il y a lieu pour la police de se fixer les objectifs suivants pour le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones :

- réduire au minimum le risque de violence;
- maintenir et rétablir l'ordre public;
- faciliter l'exercice des droits constitutionnellement protégés;
- rester neutre quant au grief sous-jacent ou aux droits revendiqués;
- faciliter la création de rapports de confiance qui permettront aux

parties autochtones et non autochtones de résoudre leur conflit de façon constructive.

Collectivement, ces responsabilités sont souvent réunies dans le concept de « maintien de la paix », que j'utiliserai dans ce sens. Cependant, le maintien de la paix est un concept compliqué, qui peut avoir des sens différents selon le contexte. Au sein des communautés autochtones par exemple, le rôle de maintien de la paix peut s'étendre bien au-delà du maintien de l'ordre. D'ailleurs, les responsabilités de maintien de la paix varient d'une Première nation à l'autre<sup>22</sup>.

Le maintien de la paix peut potentiellement concilier les différents intérêts en présence dans une occupation autochtone. Le rôle de la police est de faciliter la résolution par la négociation du conflit afin de rétablir l'ordre temporairement, et non de parvenir à la résolution du différend sous-jacent. Il s'ensuit que son objectif premier ne doit pas être de disperser l'occupation ou le barrage, mais de maintenir la paix. Pour donner les résultats voulus, le maintien de la paix doit être imprégné de l'appréciation pleine et équilibrée des droits ainsi que des intérêts sociaux en jeu. Ce qui signifie que le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations ne doit pas se faire d'une façon unilatérale, laquelle, dans les faits, nie la validité des droits revendiqués par les occupants. Les gradés et les agents qui dirigent ou assurent le maintien de l'ordre lors d'occupations autochtones doivent comprendre qu'un élément important de l'État de droit, qu'ils visent à faire respecter, est le respect des droits dont jouissent les Autochtones du fait des traités conclus avec la Grande-Bretagne ou le Canada ou par application de la Constitution. En outre, tant que la manifestation est pacifique, elle peut être une forme d'expression politique légitime, constitutionnellement protégée.

La limite pratique du maintien de la paix est que, dans la plupart des cas, la police ne peut s'attaquer au fond du grief autochtone qui a déclenché la manifestation en premier lieu. Cette limite cause un dilemme important à la police, parce qu'il y a des limites manifestes à ce qu'elle peut négocier. Sa compétence ne s'étend pas aux revendications territoriales, aux questions de mise en valeur des ressources ou à d'autres questions de fond qui peuvent être le catalyseur d'une occupation ou d'une manifestation. Cependant, l'issue heureuse de l'opération policière dépend souvent de la question de savoir si les autres parties, dont les gouvernements provincial et fédéral ainsi que la Première nation ou la communauté autochtone concernée, prennent des mesures pour résoudre le litige au fond. Leur inaction ou des actes incompatibles avec la stratégie et la tactique de la police peuvent compliquer ou prolonger le maintien de l'ordre lors des occupations et des manifestations.

## 9.5 La Police provinciale de l'Ontario

### 9.5.1 Aperçu général

La Police provinciale de l'Ontario est le service de police de la province le plus susceptible d'être appelé à s'occuper d'une occupation ou manifestation autochtone qui exige une intervention de la police. Il en sera probablement ainsi dans un avenir prévisible, quand bien même le rôle des services de police propres des Premières nations serait considérablement élargi.

La Police provinciale de l'Ontario est le service de police le plus important au Canada après la GRC, avec quelque 5 500 gradés et agents en uniforme, 1 800 employés civils et 800 agents auxiliaires<sup>23</sup>. Sous le régime de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario, le lieutenant-gouverneur en conseil (c'est-à-dire le gouvernement) en nomme le commissaire, qui exerce la surveillance et l'administration générale de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve des directives du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (anciennement le solliciteur général).

La *Loi sur les services policiers* définit les responsabilités de la Police provinciale de l'Ontario de la même manière que pour les corps de police municipaux. Tous deux doivent assurer « des services policiers convenables et efficaces » en matière de lutte contre la criminalité, d'application de la loi, d'aide aux victimes d'actes criminels, de maintien de l'ordre public, et d'intervention dans les situations d'urgence. La Police provinciale de l'Ontario est investie d'attributions spécifiques, qui comprennent la prestation des services policiers dans les localités ontariennes qui n'ont pas leur propre corps de police. Elle assure les services policiers pour les plans d'eau navigable (sauf ceux qui se trouvent à l'intérieur d'une municipalité), pour la circulation sur presque toutes les routes provinciales, et prête au corps de police qui en fait la demande ses services d'enquête.

La Police provinciale de l'Ontario assure directement les services policiers au sein de 21 Premières nations, et surveille les services de police dans 19 autres.

### 9.5.2 « Initiatives autochtones — Établissement des rapports de respect mutuel »

La participation de la Police provinciale de l'Ontario à la deuxième phase de l'enquête, sous forme de nombreux mémoires et d'autres documents, a mis en lumière la diversité et la profondeur de ses programmes et politiques visant à promouvoir de bonnes relations avec les communautés autochtones. En outre, la Police provinciale de l'Ontario a présenté d'autres détails dans son exposé de deux jours devant la Commission en janvier 2006, sous le titre « Aboriginal

Initiatives : Building Respectful Relationships » (Initiatives autochtones — Établissement de rapports de respect mutuel).

Cet exposé décrivait cinq initiatives existantes qui visent, en tout ou en partie, à promouvoir de bonnes relations avec les peuples autochtones :

- la promesse de la Police provinciale de l'Ontario;
- le professionnalisme, impératif premier;
- les questions critiques dans la réalisation de la mission;
- la planification opérationnelle;
- le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones;
- le Centre de vacances de la Police provinciale de l'Ontario pour adolescents;
- le programme d'échanges ethnoculturels de la police (PEACE);
- les contacts dans les réserves, dont OPP Bound et OPP Northern Experience;
- les contacts hors réserve, dont Emergency Services Bound;
- le soutien des services de police des Premières nations, dont l'unité de soutien pour les enquêtes des Nishnawbe-Aski Police Services (NAPS) et l'Integrated Support Services Unit (ISSU, Unité des services de soutien intégré);
- la sensibilisation aux questions autochtones;
- les critères de promotion des Autochtones;
- l'agent de liaison opérationnelle avec les Autochtones;
- les comités régionaux de stratégie autochtone;
- les équipes chargées des relations avec les Autochtones (Aboriginal Relations Teams, ART);
- concept de préparation de la police en prévision de crises autochtones;
- renforcements du programme de négociation en cas de crise;
- atelier de leadership des agents autochtones;
- Zhowski Miingan — Tambour autochtone traditionnel<sup>24</sup>.

Nous passerons en revue plusieurs initiatives majeures de la Police provinciale de l'Ontario dans ce chapitre et aux chapitres 10 et 11. La plupart de ces programmes et politiques ont été mis en place après la crise d'Ipperwash.

### ***9.5.3 Le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario en prévision de crises autochtones***

Le Concept de préparation fait partie d'une stratégie globale de la Police provinciale de l'Ontario pour améliorer le maintien de l'ordre lors d'occupations et manifestations autochtones. D'autres éléments notables comprennent le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones, les équipes chargées des relations avec les autochtones (ART), une meilleure formation, et des meilleures méthodes de collecte des renseignements et d'intervention lors de troubles publics.

Le Concept de préparation définit une large structure stratégique pour le maintien de l'ordre dans une grande variété de crises autochtones. Il s'agit d'une politique opérationnelle visant à guider les commandants du lieu de l'incident avant, pendant et après la crise. Vu l'importance que représente le Concept de préparation pour la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario en la matière, je l'examinerai en détail.

L'avant-propos expose la volonté de la Police provinciale de l'Ontario de protéger les droits constitutionnels :

La Police provinciale de l'Ontario est déterminée à protéger les droits individuels consacrés dans les lois fédérales et provinciales, y compris les droits autochtones expressément reconnus dans la Charte canadienne des droits et libertés. La Police provinciale de l'Ontario a conscience que des conflits peuvent se produire cependant que les communautés autochtones et divers ordres de gouvernement travaillent à résoudre les différends relatifs aux questions comme les revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale et les droits ancestraux ou droits issus des traités, qui peuvent concerter l'éducation, la chasse et la pêche. C'est le rôle de la Police provinciale de l'Ontario et de tout son personnel de faire tous les efforts avant une crise pour comprendre les questions en jeu et protéger les droits de toutes les parties tout au long du conflit<sup>25</sup>.

Le Concept de préparation a expressément pour objet :

- de promouvoir une approche opérationnellement logique, informée et souple pour résoudre les conflits et gérer les crises de façon cohérente;

- d'offrir un Concept de préparation fondé sur l'accommodement et le respect mutuel des différences, des positions et des intérêts respectifs de la communauté autochtone concernée et de la Police provinciale de l'Ontario;
- de promouvoir et de formuler des stratégies qui, le plus possible, réduisent au minimum le recours à la force.

Une définition de « crise autochtone » explique dans quelles circonstances le Concept de préparation sera appliqué :

Le Concept de préparation peut être appliqué avant, pendant et après toute crise touchant une communauté autochtone, dans le cas où le conflit peut découler d'assertions touchant des droits ancestraux ou des droits issus de traités, par exemple apparence de droit, manifestation à l'appui d'une revendication territoriale, barrage sur une voie de communication, occupation de bâtiments publics locaux, municipaux, provinciaux, fédéraux ou de locaux de Première nation.

Il s'agit là d'une large définition, dont on peut conclure que le Concept de préparation est adaptable à une grande variété d'incidents, non seulement aux occupations et manifestations autochtones.

Diverses ressources organisationnelles sont disponibles pour soutenir la mise en œuvre du Concept de préparation, dont l'agent de liaison opérationnelle avec les autochtones (Aboriginal Liaison Operations Officer, ALOO), les équipes chargées des relations avec les Autochtones (Aboriginal Relations Teams, ART) et le médiateur de crises (Critical Incident Mediator, CIM).

L'ALOO est un agent de la Police provinciale de l'Ontario relevant du bureau du commissaire. Il a pour mission de créer des rapports de confiance mutuelle entre la Police provinciale de l'Ontario et les communautés autochtones, de se tenir informé des questions autochtones, de participer à la facilitation des communications durant une crise autochtone, et de conseiller les cadres supérieurs et les commandants des opérations sur place, au sujet des questions autochtones.

À l'heure actuelle, il y a une quarantaine d'agents ART en service, qui ont pour fonctions de faciliter la communication durant tout « différend, conflit ou incident » autochtone. Ils « prêtent leur soutien et leur assistance spécialisés dans un esprit de partenariat en établissant des rapports de respect mutuel entre les corps de police et les peuples et communautés autochtones, tout en mettant à l'honneur l'unicité de chacun et les bénédictions du Créateur, avec dignité et respect ».

Le CIM rencontre les représentants autochtones durant un incident et les informe de la « position de la police ». Il a pour rôle d'identifier les principales

questions du côté autochtone et de formuler, de concert avec le commandant des opérations du lieu de l'incident, une « stratégie de résolution mutuellement acceptable ».

Le Concept de préparation indique ce à quoi il faut s'attendre à chaque étape de l'incident et ce qui peut être fait. Par exemple, avant un incident, il indique aux agents de la Police provinciale de l'Ontario de prendre les mesures suivantes :

Se tenir informé des sujets de préoccupation en participant aux discussions avec les conseils des Premières nations (au sens de la *Loi sur les Indiens*), avec leurs polices, avec les membres et groupes communautaires, avec des dirigeants d'autres échelons, etc. :

- s'assurer que les membres des équipes chargées des relations et l'agent de liaison des Premières nations participent à ces discussions ou sont informés de leur contenu;
- faire preuve d'ouverture d'esprit, dialoguer avec toutes les parties;
- cultiver et démontrer du respect pour toutes les parties concernées en les écoutant;
- créer des rapports positifs de confiance mutuelle avec les membres de la communauté, avec les agents de police et d'autres instances des Premières nations;
- faire le point sur le plan d'urgence local pour voir s'il tient compte de façon adéquate de toutes les situations de conflit potentiel, par exemple planifier les détours, identifier les lieux où un ou des barrages pourraient s'ériger;
- contacter les chefs élus et traditionnels de la communauté concernée si une question litigieuse se pose et qu'elle peut précipiter un différend ou un conflit.

La phase qui précède l'incident est la phase critique selon le Concept de préparation, ainsi qu'il ressort du témoignage de l'ex-commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, Gwen Boniface :

Avec le Concept de préparation, ce que nous avons cherché à faire c'est réellement de mettre l'accent de façon proactive sur l'incident qui précède la crise, et sur le travail que nous engagerions ... avec un objectif en vue, celui de parvenir à la résolution pacifique des questions litigieuses. Les contacts qui seraient faits en première ligne, les rapports qui seraient établis, et la façon dont ils se poursuivraient tout au long

de l'incident, tous ces facteurs seraient pris en considération au fur et à mesure<sup>26</sup>.

Le Concept de préparation note que « des personnes, voire des dirigeants, de la communauté autochtone pourraient se tourner vers des agents de police de souche autochtone pour faciliter la communication ». Il prescrit les « négociations à toutes les occasions possibles ». La Police provinciale de l'Ontario est tenue de « faire savoir à toutes les parties au conflit que tous les manifestants et les autres seront traités avec respect et dignité ».

Le Concept de préparation prescrit à la Police provinciale de l'Ontario de définir les rôles de tous ses éléments participants, dont les agents de police des Premières nations, le personnel local de la Police provinciale de l'Ontario, et les unités spécialisées comme ART, CIM et l'équipe d'intervention d'urgence (Emergency Response Team, ERT).

Il est intéressant de noter que le Concept de préparation impose aux gradés et agents de la Police provinciale de l'Ontario de « prévoir de concert avec les parties au conflit un moyen de communiquer aux médias les informations et l'évolution de la crise ». Les agents doivent aussi reconnaître l'existence d'un différend dans la crise et se remettre au courant des « valeurs culturelles propres de la Première nation concernée ». Ils doivent tenir compte de « l'effet de la ou des décisions à prendre sur la sécurité du personnel de police concerné ainsi que des manifestants et du public en général ». L'accent est mis à plusieurs reprises sur la communication.

En ce qui concerne l'après-crise, le Concept de préparation note que « les personnes impliquées dans le conflit sont épuisées sur le double plan affectif et physique ». Elles pourraient cependant « tenir à réfléchir à ce qui vient de se produire » et à discuter des leçons apprises ou même à identifier « les actions propres à établir la paix ». Le Concept de préparation indique ce qu'on peut faire, notamment :

- faire participer, si possible, les membres de l'équipe ART ou les agents de liaison de la Première nation concernée dans le cadre d'une stratégie de résolution culturellement acceptable du conflit;
- maintenir, par l'intermédiaire des membres de l'équipe ART ou de l'agent de liaison de la Première nation, une présence continue de la Police provinciale de l'Ontario pour répondre immédiatement aux questions ou préoccupations communautaires locales sur le rôle soit du personnel du détachement local soit des services de gestion de situation d'urgence, exécutés durant la crise;

- encourager une réunion non antagonique pour discuter avec les parties au conflit des leçons tirées de la crise;
- faciliter la tenue d'une réunion au cours de laquelle la police et les parties au conflit peuvent formuler un plan d'action portant sur les dommages causés durant le conflit ou la crise;
- examiner quels besoins doivent être pris en compte dans l'examen des opérations, examiner quel est le meilleur moment pour procéder à cet examen, et en quel lieu.

#### ***9.5.4 Mise en œuvre du Concept de préparation***

La Police provinciale de l'Ontario fait savoir qu'elle avait appliqué les principes contenus dans le Concept de préparation pendant plusieurs années avant de les adopter à titre de politique officielle en 2006. Elle considère qu'il a donné de bons résultats, et prévoit accroître les ressources destinées à son application, par exemple en doublant le nombre (de 40 à 80) d'agents ART. Elle a appliqué le Concept de préparation lors de la crise de Caledonia.

Pour s'assurer qu'il est appliqué à travers la province, la Police provinciale de l'Ontario en a fait une « politique cruciale », c'est-à-dire une politique jugée d'extrême importance sur le plan opérationnel pour son personnel. Deux processus de suivi sont en place comme suit, selon la Police provinciale de l'Ontario :

- le gestionnaire du Bureau de soutien sur le terrain, Gestion et Planification des mesures d'urgence, préside le comité provincial de stratégie ART qui se réunit toutes les semaines par téléconférence, pour échanger les informations sur les incidents en cours ou potentiels. Le Concept de préparation est au centre de toute discussion et le président du comité en surveille l'utilisation;
- les incidents jugés à haut risque sont placés sous la responsabilité d'un commandant du lieu de niveau 2. Il y a un examen des opérations obligatoire pour tous les incidents de niveau 2, par un membre du Comité d'examen des incidents de niveau 2, lequel comprend quatre officiers dont le commandant du bureau de soutien sur le terrain, le gestionnaire du programme de commandement des opérations du lieu de l'incident, le principal instructeur des commandants du lieu de niveau 2 et un commandant régional principal du lieu de niveau 2. Si l'incident a touché une communauté de Première nation ou une question autochtone, l'application du Concept de préparation est un des sujets examinés pour garantir que le commandant des opérations du lieu l'a respecté.

Les techniques de suivi visent à identifier et à diffuser les améliorations au programme.

La Police provinciale de l'Ontario a informé la Commission d'enquête que le Concept de préparation est utilisé dans la formation des commandants des opérations du lieu de niveau 2, qui est le niveau propre aux crises autochtones. Selon la Police provinciale de l'Ontario, l'assimilation par les policiers de tous les éléments du Concept de préparation est extrêmement importante afin que ces derniers soient intégrés dans les pratiques de police. Elle note que la compréhension et le respect de l'histoire, des traditions, de la culture et des revendications des manifestants autochtones est « au cœur de la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario, non seulement en ce qui concerne les occupations et les manifestations, mais de façon générale »<sup>27</sup>. Le programme de formation le plus important à cet égard est la sensibilisation aux questions autochtones des postulants, des recrues et recruteurs, des agents stagiaires, des agents titulaires, des équipes spécialisées, du personnel du renseignement, des membres du Bureau des normes professionnelles, et des commandants des opérations sur le lieu de l'incident.

La Police provinciale de l'Ontario fait également savoir que son programme de formation traduit sa volonté de réduire au minimum le recours à la force, qui est un élément central de sa stratégie policière de réduction du risque de violence. Le concept d'« utilisation graduelle de la force » fait maintenant partie intégrante de la formation du personnel de la Police provinciale de l'Ontario, dont les équipes d'intervention d'urgence, les commandants des opérations du lieu de l'incident et les commandants d'unités des troubles publics.

Enfin, la Police provinciale de l'Ontario a apporté plusieurs améliorations au Concept de préparation à la suite des observations faites lors des audiences de la deuxième phase de l'enquête. On peut citer l'addition d'une définition de crise, la formation de tous les commandants de détachement de la Police provinciale de l'Ontario sur le Concept de préparation, la diffusion de celui-ci aux corps de police des Premières nations, et la tenue de discussions régulières pour définir le rôle de ces derniers lors d'incidents dans les réserves ou à l'extérieur. La Police provinciale de l'Ontario est aussi déterminée à inculquer aux commandants d'unité des troubles publics et aux membres des équipes d'intervention d'urgence les considérations spéciales et les réponses uniques se rapportant aux barrages, aux occupations ou aux revendications territoriales autochtones.

## 9.6 Évaluation du Concept de préparation

Je souscris à la doctrine de l'intervention mesurée et au principe posant que la police doive conserver un large pouvoir discrétionnaire d'appréciation pour décider de la façon et du moment d'appliquer la loi lors d'occupations et manifestations

autochtones. Il s'agit là de meilleures pratiques qui ont fait leurs preuves dans la réduction du risque de violence dans les crises semblables à celle d'Ipperwash, à travers le pays.

Le Concept de préparation peut paraître non conventionnel, voire extraordinaire, aux yeux de quiconque n'est pas au courant des stratégies et tactiques actuellement appliquées par la police. Il tend à la facilitation et à la coopération, et moins à la stricte application de la loi qu'un profane se serait attendu à trouver dans une politique de maintien de l'ordre. Par exemple, il n'indique pas ce qui s'ensuit si quelqu'un enfreint la loi. N'empêche qu'il s'agit d'un document de politique et de stratégie de police, qui doit être interprété comme tel. Il intègre les principes fondamentaux de la stratégie contemporaine de maintien de l'ordre public, dont l'institutionnalisation des manifestations, la mise en œuvre de l'intervention mesurée, l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la police pour prévenir la violence, et l'accent mis sur l'action policière basée sur les renseignements recueillis. La terminologie « collecte des renseignements » ou « recueil des informations » ne figure nulle part dans le Concept de préparation, mais ces concepts sont implicites dans tout le texte.

Selon la Police provinciale de l'Ontario, il est « de la plus haute importance » que la Commission d'enquête voie dans ses initiatives vis-à-vis des Autochtones des meilleures pratiques, et que je les appuie dans mes recommandations<sup>28</sup>. À ses yeux, cela aiderait à s'assurer que le gouvernement appuie financièrement ces initiatives, et aiderait à s'assurer que les autres corps de police en tiennent compte lorsqu'ils formulent leurs propres pratiques. La Police provinciale de l'Ontario souligne aussi l'importance qu'il y a à informer le public des meilleures pratiques, notamment de la légitimité du rôle de maintien de la paix assumé par la police, en particulier à la lumière des critiques sévères du public contre la Police provinciale de l'Ontario pour les mesures de maintien de l'ordre qu'elle a prises à Calcdonia.

Sous réserve de mes observations ci-dessus, je considère que le Concept de préparation, le système des équipes chargées de relations avec les Autochtones, et les programmes connexes, constituent effectivement des meilleures pratiques. Ils sont conformes aux meilleures pratiques que j'ai déjà relevées, y compris le respect des droits ancestraux et des droits issus des traités, l'intervention mesurée, un réseau de soutien mutuel, la communication et les négociations avec les manifestants, et la neutralité pour ce qui touche aux questions litigieuses. En outre, je félicite la Police provinciale de l'Ontario d'avoir assumé un rôle de chef de file et d'avoir démontré son engagement à apprendre les leçons d'Ipperwash. La complexité de ces efforts et l'engagement de la Police provinciale de l'Ontario à cet égard sont impressionnantes.

Cependant, plusieurs obstacles au progrès réalisé par la Police provinciale de l'Ontario dans ces initiatives apparaissent. Elle pourrait aussi prendre diverses mesures pour les mettre à l'épreuve ou pour en éprouver l'efficacité. La première série de questions qui se posent peut se ranger sous la rubrique « viabilité » et la seconde, sous la rubrique « efficacité ».

### **9.6.1 Viabilité**

Le Concept de préparation et les programmes connexes sont impressionnantes, mais un défi important à leur viabilité tient à ce qu'ils soient bien nouveaux. Il est peut-être trop tôt pour savoir si ces initiatives ont été pleinement intégrées dans les usages et les opérations de la Police provinciale de l'Ontario.

Un autre défi à la viabilité est de nature très humaine. À l'heure actuelle, il y a seulement quelque 135 personnes qui se disent Autochtones parmi les quelque 5 500 gradés et agents en uniforme de la Police provinciale de l'Ontario<sup>29</sup>. Cet important mais petit groupe d'agents est indubitablement investi d'une grande part de responsabilité dans la formulation, la mise en œuvre de ces initiatives ainsi que dans les espoirs qu'y place le public. Ils ne sont pas les seuls à assumer cette responsabilité, mais ils en supportent une charge disproportionnée au sein de la Police provinciale de l'Ontario comme dans leur localité respective. Les défis auxquels ils doivent faire face ont été expliqués à plusieurs reprises à la Commission d'enquête. Par contraste, plus de 1 200 des quelque 18 000 gendarmes de la GRC sont de souche autochtone<sup>30</sup>, ce qui fait un rapport bien plus élevé qu'au sein de la Police provinciale de l'Ontario. Pour donner des résultats, les initiatives de cette dernière exigeront un engagement général et profond, institutionnel comme individuel, de la part d'un grand nombre de membres non autochtones de son personnel, notamment l'engagement d'engager et de promouvoir un plus grand nombre d'agents autochtones.

La viabilité du Concept de préparation dépend aussi des ressources financières. Le coût financier et personnel de sa mise en œuvre lors d'une seule occupation qui pourrait durer plusieurs semaines, peut être écrasant. Le gouvernement provincial estimait récemment le coût du maintien de l'ordre pour la crise de Caledonia, jusqu'à la fin d'octobre 2006, à 15 millions de dollars<sup>31</sup>. Qui plus est, on ne sait pas trop si et comment la Police provinciale de l'Ontario pourrait appliquer le Concept de préparation dans le cas où il se produirait simultanément deux ou plusieurs incidents comme la crise de Caledonia.

Enfin, l'approche doctrinale intégrée dans le Concept de préparation a été soumise à une analyse intense et critique à Caledonia. Les événements y ont suscité d'importantes questions pour ce qui est de savoir s'il peut tenir face à l'opposition considérable d'un pourcentage non négligeable de résidants non

autochtones, aux critiques de députés provinciaux et des médias, à l'apparente opposition au sein du personnel subalterne de la Police provinciale de l'Ontario, et vu l'endurance et les ressources nécessaires pour l'appliquer pendant des mois et des mois.

Certains participants autochtones à l'enquête, dont les Nishnawbe-Aski Police Services, ont loué la Police provinciale de l'Ontario pour son rôle de maintien de la paix à Caledonia en 2006 :

Le récent incident du barrage routier de Caledonia montre que le maintien de la paix peut donner des résultats. Maintien de la paix signifie recherche de solutions aux problèmes. La Police provinciale de l'Ontario maintenait l'ordre et assurait la sécurité du public comme des occupants. La police n'a pas les réponses aux problèmes mais à Caledonia, elle a contribué à favoriser les possibilités de dialogue et de négociation éventuelle<sup>32</sup>.

À mon avis, le Concept de préparation et les programmes connexes ne devraient pas être subordonnés à l'issue de la crise de Caledonia. Je pense que cette approche s'est avérée une meilleure pratique et ne devrait pas être jugée à la lumière d'une seule manifestation, si importante soit-elle. Néanmoins, un incident comme Caledonia suscite d'importantes questions d'ordre politique, financier et opérationnel quant à la durabilité de cette approche, qu'elle soit une meilleure pratique ou non.

La réponse de la Police provinciale de l'Ontario à la question de la viabilité est quadruple :

En premier lieu, elle estime que l'étendue et la profondeur de l'engagement à ces initiatives parmi son personnel et dans le cadre de ses politiques et procédures signifie qu'un recul se heurtera à la résistance de ce personnel.

En deuxième lieu, elle soutient que les gouvernements fédéral et provincial devraient sensibiliser le public aux droits ancestraux et que chacun de ces deux ordres de gouvernement devrait renforcer sa capacité de résoudre efficacement et promptement les revendications territoriales. Pareil état de choses permettrait au public de saisir les questions autochtones, dissiperait la croyance que les revendications autochtones doivent être présumées injustifiées, et accroîtrait l'acceptation publique des interventions policières mesurées et souples.

En troisième lieu, elle estime que le gouvernement provincial devrait

adopter une politique en matière d'injonctions qui s'ajoute à l'approche du Concept de préparation et définit les facteurs à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'introduire ou de poursuivre une requête en injonction, par exemple l'existence de revendications autochtones et la question de savoir si la requête contribuera à une résolution pacifique de la crise.

Enfin, elle recommande que le gouvernement provincial accorde des fonds pour la réalisation des initiatives conçues par la Police provinciale de l'Ontario à l'égard des Autochtones.

La position de la Police provinciale de l'Ontario est fort valide. Cependant, ces mesures, tout aussi importantes qu'elles soient, pourraient être insuffisantes. Somme toute, le Concept de préparation et les programmes connexes doivent reposer sur une fondation plus stable pour durer.

### ***9.6.2 Efficacité***

La relation entre la viabilité d'un programme et son efficacité est cruciale. La meilleure raison de maintenir une politique ou un programme est son efficacité. Autrement dit, les programmes ne méritent pas d'être maintenus s'ils ne fonctionnent pas. Par conséquent, la viabilité des initiatives de la Police provinciale de l'Ontario dépend, de façon non négligeable, de la question de savoir si celle-ci peut démontrer que ces politiques et programmes atteignent vraiment leurs objectifs.

À mon avis, il y a quatre stratégies premières que la Police provinciale de l'Ontario doit adopter pour éprouver ou renforcer l'efficacité du Concept de préparation :

- Meilleures stratégies d'évaluation
- Transparence et responsabilisation accrues
- Consultations communautaires améliorées
- Efforts soutenus pour maintenir et rétablir les relations après une occupation autochtone

J'aborderai ci-dessous les stratégies que le gouvernement provincial devrait appliquer pour soutenir le Concept de préparation.

#### ***9.6.2.1 Évaluations***

L'efficacité est analysée et prouvée au moyen d'évaluations. En effet, les évaluations constituent un outil primordial dans la conception et la gestion de programmes.

Les méthodes d'évaluation comprennent les questionnaires ou sondages, les entrevues avec les témoins privilégiés, les groupes de discussion, les consultations communautaires, les mesures du rendement, et l'évaluation du programme par des tiers indépendants. Toutes les évaluations ne sont pas nécessairement statistiques ou quantifiables. Les consultations, les interviews, les groupes de discussion et les réunions communautaires constituent aussi d'importantes techniques pour se rendre compte de l'efficacité d'un programme ou d'une politique. Dans nombre de cas, ce type d'évaluation sera suffisant. Sinon, il faudra suppléer convenablement aux méthodes d'évaluation qualitative par la collecte des données et/ou l'évaluation par des tiers indépendants.

L'évaluation par des tiers indépendants est particulièrement importante pour les programmes fondamentaux, complexes ou coûteux. Les programmes comme le Concept de préparation et les Équipes chargées des relations avec les Autochtones sont exactement le genre de programmes pour lesquels une évaluation indépendante est utile. L'un et l'autre sont d'une importance primordiale pour la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

L'organisation The Chiefs of Ontario recommande que « dans la période d'après-crise, une méthode d'évaluation des effets de cette politique [le Concept de préparation] est nécessaire et doit inclure la Police provinciale de l'Ontario ... et les dirigeants de la Première nation concernée pour en assurer le succès continu ». L'ex-commissaire Boniface de la Police provinciale de l'Ontario, dans son témoignage à l'enquête, s'est dite en faveur des contributions et conseils des dirigeants des Premières nations à la conception des outils d'évaluation. La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir qu'elle était prête à travailler avec ces dirigeants pour concevoir des outils d'évaluation supplémentaires, à ajouter aux avis donnés par le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones.

Amnesty International a aussi souligné la nécessité d'une évaluation indépendante :

Le Concept de préparation comprend certaines réformes structurelles importantes, dont la création d'une équipe chargée des relations avec les Autochtones et la désignation d'un médiateur de crise en cas de confrontation. Il n'est cependant pas clair dans quelle mesure ce Concept a été bien institutionnalisé et ancré dans les habitudes de la Police provinciale de l'Ontario, de ses nombreuses structures et de son important personnel. De fait, comme l'ont fait ressortir les récents événements à Caledonia, le besoin urgent se fait sentir d'une évaluation indépendante de ce Concept et de sa mise en oeuvre<sup>31</sup>.

À mon avis, la nécessité d'une évaluation indépendante fait ressortir l'étape suivante la plus évidente dans la mise en œuvre du Concept de préparation et du programme ART jusqu'ici. J'en conclus que le Concept de préparation et le programme ART doivent être soumis l'un et l'autre à l'évaluation par des tiers indépendants. Je suis aussi convaincu de la nécessité d'une participation effective des représentants autochtones à la conception, la surveillance et l'analyse de l'évaluation.

#### *9.6.2.2 Responsabilisation et transparence*

La crédibilité et la légitimité des institutions publiques dépendent de ce qu'aux yeux du public, hommes politiques et fonctionnaires, policiers y compris, sont comptables de ce qu'ils font. Responsabilité publique et transparence peuvent être aussi des facteurs importants lorsqu'il s'agit de rétablir et de renforcer les relations après un conflit.

En règle générale, je pense que la police doit être tout aussi comptable du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones que dans toute autre action policière. Je pense aussi que la réaction d'un grand nombre d'Ontariens au maintien de l'ordre à Caledonia démontre la nécessité de renforcer la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario en la matière par des politiques transparentes et accessibles au public et par l'explication des décisions prises par la police. Les Ontariens ont besoin d'être assurés que la stratégie, les tactiques et les prises de décision au sujet des occupations et manifestations autochtones sont fondées sur les principes, cohérentes et conformes à la loi.

Le personnel chargé du maintien de l'ordre lors des occupations et des manifestations peut être tenu responsable à l'intérieur du service comme en public. La responsabilisation interne concerne le respect des politiques et procédures de l'organisme, de la loi, ainsi que des normes professionnelles applicables. La responsabilité publique signifie que les actions et stratégies sont soumises à l'examen rigoureux de la collectivité.

La Police provinciale de l'Ontario a expliqué à la Commission d'enquête son processus de responsabilisation interne. En premier lieu, la responsabilité interne repose sur les méthodes de tenue des comptes rendus détaillés des incidents<sup>34</sup>. Les examens obligatoires du niveau 2 sont un élément central de la responsabilisation interne pour ce qui est des crises autochtones<sup>35</sup>. Le Concept de préparation prévoit aussi expressément l'examen des opérations après la crise.

En évaluant la responsabilisation, en particulier la responsabilisation au sein du service, je pense qu'on doit se demander si elle est effective dans les faits. À présumer que les procédures et règles appropriées soient en place, il s'agit d'examiner si elles sont effectivement observées, et ensuite si l'organisme concerné prend des mesures pour remédier aux faiblesses ou aux points de résistance.

La Commission d'enquête n'a pas entendu de témoignages sur la question de savoir dans quelle mesure la responsabilisation interne donne des résultats au sein de la Police provinciale de l'Ontario pour ce qui est du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones; cependant le vérificateur général de l'Ontario, dans un audit récent de la Police provinciale de l'Ontario, a fait plusieurs observations qui pourraient s'appliquer à cette question. Le rapport du vérificateur général était focalisé sur la mise en oeuvre de services policiers axés sur la communauté par la Police provinciale de l'Ontario ainsi que sur les efforts connexes d'assurance de la qualité :

Il n'y a guère d'indications que les objectifs de services policiers axés sur la communauté aient été atteints ... et aucune norme minimale n'a été fixée pour guider les détachements. ... Il n'y avait non plus aucune mesure interne en place pour évaluer l'efficacité de la police axée sur la communauté<sup>36</sup>.

(...)

Les trois processus d'assurance de la qualité de la Police provinciale de l'Ontario ... n'ont été appliqués ni pleinement ni dans les délais. Les objectifs de la fonction d'assurance de la qualité auraient été mieux réalisés au moyen d'un autre processus moins administrativement encombrant, avec des procédures de suivi appropriées pour garantir que les mesures de redressement soient prises<sup>37</sup>.

Le vérificateur général a aussi abordé en passant le rôle du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels dans la surveillance de la Police provinciale de l'Ontario. À son avis, les services de vérification interne du ministère « n'avaient entrepris aucun travail d'importance chez la Police provinciale de l'Ontario au cours de ces quatre dernières années »<sup>38</sup>.

La responsabilisation interne est fondamentalement importante en ce qu'elle permet à la Police provinciale de l'Ontario d'évaluer, de mettre à jour et de diffuser l'expérience acquise du maintien de l'ordre lors des occupations. La tenue des registres et d'autres mécanismes de responsabilisation interne serviront aussi de preuves cruciales des activités et de la prise des décisions de la police, lorsqu'il y a une enquête publique, une demande formulée en application de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, un litige civil, ou une enquête de l'Unité des enquêtes spéciales. Pour toutes ces raisons, la Police provinciale de l'Ontario doit observer les normes les plus élevées pour les procédures et processus de responsabilisation interne. Néanmoins, le rapport du

vérificateur général fait craindre que la Police provinciale de l'Ontario et le ministre n'aient encore beaucoup à faire pour que la responsabilisation interne se pratique dans les faits.

La responsabilisation interne n'est, bien entendu, qu'un membre de l'équation. Les corps de police comme la Police provinciale de l'Ontario sont redevables envers le public à travers les commissions législatives, les procédures de plainte du public, les actions civiles, les poursuites au criminel, les demandes d'accès à l'information, les enquêtes de l'unité des enquêtes spéciales, les enquêtes de coroner, entre autres. En règle générale, la plupart des procédures, décisions et rapports découlant de ces processus sont publics. Les politiques de la Police provinciale de l'Ontario, y compris le Concept de préparation, les règlements de police, les protocoles de maintien de l'ordre conclus avec les Premières nations, etc., sont aussi des documents publics.

La publicité de ces documents a pour objet de renforcer la responsabilisation publique. L'atteinte de cet objectif est mieux assurée si les documents publics sont à la fois publics et accessibles. Sans doute la Police provinciale de l'Ontario envoie-t-elle ses documents publics aux individus qui en font la demande, mais ce n'est pas la même chose que de les rendre publiquement accessibles. Je pense que tous les importants documents et politiques de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones devraient être affichés sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario. Le mandat d'évaluation par des tiers indépendants ainsi que les résultats, provisoires et définitifs, des évaluations, devraient être affichés aussi<sup>39</sup>.

La responsabilisation publique peut être aussi considérablement renforcée par la publication des rapports sur les troubles publics majeurs. Par exemple, la crise de Caledonia a suscité dans le public un grand intérêt et un débat sur la doctrine et les tactiques de maintien de l'ordre. Malheureusement, on ne sait pas trop si le gouvernement provincial ou la Police provinciale de l'Ontario comptent publier un rapport détaillé sur leur processus de prise de décisions et leur stratégie lors de cette crise. L'organisme Aboriginal Legal Services of Toronto a réitéré une vue communément exprimée au sujet de Caledonia, à savoir qu'il était difficile de juger les actions de la Police provinciale de l'Ontario faute de plus d'informations<sup>40</sup>.

Les corps de police canadiens sont en retard par rapport à leurs homologues britanniques dans la promotion de la responsabilisation publique lors des troubles publics majeurs et dans la prestation des services de police en général. Au Canada, les seuls rapports publics sur le maintien de l'ordre public, mis à la disposition du public et facilement accessibles, sont les rapports des commissions d'enquête ou des institutions comme la Commission des plaintes du public contre la GRC.

Au Royaume-Uni, l'organisme dit Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC, Inspection royale de la police), une institution indépendante créée il a 150 ans, a pour responsabilité d'examiner et d'améliorer l'efficacité des corps de police en Angleterre et au Pays de Galles. HMIC publie les rapports de ses audits des corps de police, avec des évaluations complètes appelées « baseline assessments » et les examens des rapports de « meilleure valeur » sur des programmes spécifiques. Par exemple, en 2003, elle a examiné le rapport de la police de Londres sur le maintien de l'ordre public et lui a donné une note « satisfaisante »<sup>41</sup>.

Le modèle britannique d'auto-examen et de surveillance centrale avec forte responsabilisation publique, qu'incarne la HMIC, correspond aux principes que je présente dans ce rapport. À mon avis, la Police provinciale de l'Ontario a une bonne occasion d'être à l'avant-garde de la promotion de la responsabilisation publique dans le maintien de l'ordre public. Elle pourrait faire un pas dans cette direction en entreprenant des examens formels périodiques de ses interventions lors des occupations et manifestations autochtones, et en publiant les résultats. Un rapport public sur le maintien de l'ordre à Caledonia serait un bon point de départ<sup>42</sup>.

### **9.6.3 Consultation et sensibilisation du public**

#### *9.6.3.1 Les communautés autochtones*

Le programme de la Police provinciale de l'Ontario de communication avec les communautés autochtones au sujet des occupations et des manifestations peut être divisé en deux catégories. La première comprend la consultation ou la liaison avec ces communautés avant, pendant et après une occupation ou une manifestation. Il s'agit là de la responsabilité première de l'agent de liaison opérationnelle avec les Autochtones et des membres de l'équipe ART ou des agents de liaison de la Première nation concernée. La seconde catégorie comprend les consultations périodiques avec des dirigeants et organisations des Premières nations. Les principales initiatives et tribunes en la matière comprennent ce qui suit :

- le Conseil spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones;
- les rencontres entre le commissaire et les chefs élus, les Chiefs of Ontario et les Provincial Territorial Organizations;
- les rencontres entre les commandants supérieurs régionaux et les chefs de Premières nations et des Provincial Territorial Organizations;
- l'obligation pour les commandants de détachement de rencontrer

régulièrement les services de police des Premières nations et les chefs élus de la localité;

- les comités régionaux de stratégie autochtone.

Le Comité spécial de liaison du commissaire pour les affaires autochtones est un élément primordial de la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario de concertation avec la collectivité autochtone. Il est composé d'un petit nombre d'Autochtones expérimentés à travers la province. Il donne son avis directement au commissaire sur les questions d'importance pour la Police provinciale de l'Ontario en matière de maintien de l'ordre vis-à-vis des Autochtones. La Police provinciale de l'Ontario espère mettre en place des conseils de liaison régionaux qui pourraient assurer le même rôle dans les diverses localités de son ressort.

Le Conseil spécial de liaison pour les affaires autochtones est un exemple de tribune de consultation permanente d'experts. Il m'a été donné de savoir qu'il joue un rôle important de consultation et de soutien auprès de la haute direction et des commandants opérationnels de la Police provinciale de l'Ontario. Il appert qu'il entretenait des relations particulièrement fructueuses avec l'ex-commissaire Boniface.

J'estime cependant que la Police provinciale de l'Ontario devrait mettre en place une tribune ou des mécanismes plus formels de consultation des organisations politiques autochtones majeures en Ontario. Les participants à cette tribune pourraient comprendre les Chiefs of Ontario, la Nation métis de l'Ontario, et les Provincial Territorial Organizations. À mon avis, une tribune de consultation plus formelle, plus représentative, est justifiée afin de garantir que les observations et avis donnés par les peuples autochtones à la Police provinciale de l'Ontario aient une assise plus large, et soient plus politiquement représentatifs et plus transparents, que ne peut les assurer le Conseil spécial de liaison. Les deux entités se compléteront si le mandat du nouveau comité est déterminé avec soin.

#### *9.6.3.2 Les communautés non autochtones*

Comme indiqué ci-dessus, je pense que la réaction d'un grand nombre d'Ontariens au travail de la Police provinciale de l'Ontario à Caledonia démontre la nécessité de renforcer sa stratégie de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Des politiques et des explications, transparentes et publiquement accessibles, du processus de prise de décisions de la police sont primordiales.

Dans son mémoire soumis à la phase 2 de l'enquête, la Police provinciale de l'Ontario a tiré cette conclusion sur la nature d'une partie de l'opposition à Caledonia :

Cette opposition est parfois profondément offensante, et à l'occasion haineuse et raciste. Une opposition immodérée résonne souvent de façon disproportionnée dans les médias. Elle peut, par exemple, représenter par des stéréotypes les peuples autochtones et l'assertion de leurs droits. Les expressions outrancières, agressives, haineuses ou racistes enflamme l'incident, en rendent la résolution pacifique plus difficile, et ouvrent dans la communauté des blessures qui se guérisent mal<sup>43</sup>.

Ce qui pourrait bien être vrai. Cependant, il est tout aussi vrai que des gens raisonnables peuvent désapprouver et désapprouvent effectivement les politiques et les tactiques employées par la Police provinciale de l'Ontario pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, à la fois par principe ou en raison des perturbations dans leur propre vie.

Il ne faut pas sous-estimer la colère et le ressentiment que ces perturbations locales et personnelles peuvent susciter. Par exemple, le pont Mercier a été la scène d'une violente confrontation entre Autochtones et non-Autochtones. Lors de la crise d'Oka en 1990, des membres de la réserve de Kahnawake ont érigé un barrage sur le pont en guise de soutien pour les manifestants d'Oka. Ce barrage fermait pour de bon la seule route locale empruntée par les habitants de la rive sud du Saint-Laurent pour aller travailler à Montréal. L'occupation à Caledonia a aussi suscité des contre-manifestations considérables et parfois violentes d'habitants non autochtones de la localité.

À mon avis, il faut que la Police provinciale de l'Ontario ait pour politique de faire des efforts pour communiquer avec la collectivité non autochtone locale durant une occupation ou manifestation autochtone. Cet effort de consultation et de liaison est particulièrement important pour ceux dont la vie ou l'entreprise peut être perturbée. Cet engagement serait un complément bienvenu de l'engagement très approprié de communiquer et de demeurer en contact avec les collectivités autochtones locales avant, durant et après une occupation ou une manifestation.

La Police provinciale de l'Ontario a été l'objet de vives critiques de la part des collectivités non autochtones locales à Ipperwash comme à Caledonia. Dans les deux cas, elles lui ont reproché de ne pas leur donner des informations essentielles et à jour sur les activités de la police qui touchaient les habitants de la localité. Je sais cependant que la Police provinciale de l'Ontario a fait des efforts pour communiquer avec les non-Autochtones de Caledonia.

Dans son mémoire, la municipalité de Lambton Shores a abordé en ces termes la meilleure façon de faciliter ce genre de communication et de liaison, en particulier lors d'une crise :

Les communications directes et immédiates entre le commandant des opérations du lieu de l'incident et la municipalité sont essentielles durant une crise. L'avantage de pareilles communications est mutuel. La municipalité transmet d'importantes informations sur les préoccupations de la collectivité, ce qui contribue à la collecte des renseignements propres à aider la police dans la formulation stratégique de ses décisions opérationnelles. Pour sa part, la municipalité compte sur la communication d'informations directes et immédiates par le commandant des opérations du lieu de l'incident afin de dissiper les inquiétudes de ses administrés et de soulager la tension. Il s'agit là d'un lien de dépendance mutuelle<sup>44</sup>.

L'ex-commissaire Gwen Boniface convient qu'il faut que la Police provinciale de l'Ontario communique avec les élus locaux, lesquels feraient ensuite fonction de canal de communication avec le public. Elle convient aussi que ce type de communication est approprié et souvent nécessaire pour permettre à la Police provinciale de l'Ontario de gérer les incidents qui présentent un intérêt pour la communauté en général<sup>45</sup>.

Le mémoire de la municipalité a été très utile, et je conviens que les intermédiaires officiels pour la communication et la liaison sont les autorités municipales ou locales, et non un comité local de liaison constitué pour l'occasion. Ma seule réserve au sujet de la position de cette municipalité est que la Police provinciale de l'Ontario devrait communiquer avec les municipalités par l'intermédiaire d'un agent de liaison ad hoc, et non par le commandant des opérations du lieu de l'incident.

Il faut que la Police provinciale de l'Ontario résolve ces questions en formulant une politique de communication et de liaison avec les collectivités non autochtones qui pourraient être touchées par une occupation ou manifestation autochtone. Il faut que cette politique spécifie le meilleur moyen pour la Police provinciale de l'Ontario et la municipalité ou les élus locaux de coopérer à soutenir les objectifs de maintien de la paix, à améliorer l'actualité et l'exactitude de l'information et la compréhension du public des activités de la police, et à réduire les perturbations potentielles qui pourraient accompagner une occupation ou une manifestation. Il faut que cette politique soit conçue de concert avec les collectivités locales et soit distribuée aux élus locaux et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.

#### **9.6.4 Rétablissement des relations**

À la suite d'un incident, les participants et la police ont le temps et la possibilité de rétablir leurs relations. Par exemple, le Concept de préparation prescrit à la

Police provinciale de l'Ontario de tenir une réunion au cours de laquelle la police et les antagonistes peuvent dresser un plan pour réparer le dommage causé durant le différend ou la crise. La Police provinciale de l'Ontario s'engage aussi à maintenir une présence continue afin de répondre aux questions ou préoccupations des habitants de la localité sur le rôle des agents du détachement local ou des services de secours d'urgence assurés durant l'incident.

Il est aussi important de rétablir les rapports de confiance mutuelle avec la collectivité non autochtone touchée. Des réunions communautaires seraient indiquées à cet égard aussi.

La Police provinciale de l'Ontario a informé la Commission d'enquête qu'elle préparait un plan de rétablissement des relations dans la région de Caledonia, et que ce plan devait comporter, au minimum, un dialogue entre elle-même, les collectivités touchées et les protagonistes. Elle a fait savoir que la consultation de divers dirigeants communautaires était en cours en vue de la formulation de ce plan.

Le Concept de préparation prévoit expressément des stratégies propres à rétablir les relations après une crise. Il note qu'à ce stade, « les antagonistes sont affectivement et physiquement épuisés », et que « les parties peuvent nier l'existence d'un différend ou d'une crise » ou « peuvent tenir à réfléchir à ce qui s'est tout juste produit, à discuter des leçons tirées et à trouver les mesures de consolidation de la paix ». Voici certaines des mesures recommandées :

- s'assurer l'intervention des membres de l'équipe ART ou des agents de liaison des Premières nations, à titre de stratégie ethnoculturelle de résolution des conflits;
- maintenir, à travers les membres de l'équipe ART ou l'agent de liaison des Premières nations, une présence continue de la Police provinciale de l'Ontario de façon à répondre immédiatement aux questions ou préoccupations des habitants de la localité au sujet du personnel du détachement local ou des services de secours d'urgence assurés durant la crise;
- encourager la tenue d'une réunion non antagonique pour discuter avec les antagonistes des leçons tirées de la crise;
- examiner la question de savoir qui doit participer et qui représente le mieux la Police provinciale de l'Ontario; et
- faciliter la tenue d'une réunion au cours de laquelle la police et les antagonistes peuvent dresser un plan pour réparer le dommage causé durant le différend ou la crise.

À mon avis, il faut que la Police provinciale de l'Ontario formule une stratégie propre à rétablir les relations avec les collectivités autochtones comme non autochtones après une occupation ou manifestation autochtone. Il faut que cette stratégie prévoie les objectifs généraux, les responsabilités, et les activités potentielles de rétablissement des relations, et il faut qu'elle soit adaptée dans les faits aux circonstances particulières, selon le besoin. Il faut que les gouvernements fédéral et provincial et/ou les municipalités soutiennent cette stratégie et y participent, comme il convient. Il faut qu'elle soit distribuée aux parties concernées et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.

## 9.7 L'autorité politique du gouvernement provincial

### 9.7.1 *L'autorité et le rôle du gouvernement provincial dans la définition des politiques*

Les gouvernements et la police partagent la responsabilité d'intervenir en cas d'occupation et de manifestation autochtones. Cette section est consacrée au rôle de leadership des gouvernements fédéral et provincial avant et durant une occupation ou manifestation autochtone.

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC), qui a remplacé le ministère du Solliciteur général, est chargé de l'application de la *Loi sur les services policiers*, dont l'article premier, qui en est la Déclaration des principes, prévoit ce qui suit :

- (a) Les services policiers sont offerts dans l'ensemble de l'Ontario conformément aux principes suivants :
  1. Le besoin d'assurer la sécurité de toutes les personnes et de tous les biens en Ontario.
  2. L'importance de servir les droits fondamentaux garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés* et le *Code des droits de la personne*.
  3. Le besoin de coopération entre les personnes qui offrent les services policiers et les collectivités qu'elles desservent.
  4. L'importance qu'il y a à respecter les victimes d'actes criminels et à comprendre leurs besoins.
  5. Le besoin d'être sensible au caractère pluraliste, multiracial et multiculturel de la société ontarienne.
  6. Le besoin de veiller à ce que les corps de police représentent les collectivités qu'ils desservent.

Aux termes du paragraphe 3(2) de la même loi, ce ministère :

- a) surveille les corps de police pour veiller à ce que des services policiers convenables et efficaces soient offerts aux échelons municipal et provincial;
- d) élaboré des programmes visant à accroître le caractère professionnel de la formation, des normes et des pratiques policières, et en fait la promotion;
- e) applique un programme d'inspection et de revue des corps de police de l'Ontario;
- h) élaboré, applique et gère des programmes, crée, tient et administre des dossiers statistiques et effectue des recherches en ce qui concerne les services policiers et les questions connexes;
- j) donne des directives et des lignes directrices concernant les politiques;
- k) élaboré des programmes de services policiers axés sur la collectivité et en fait la promotion<sup>46</sup>.

La Division des services policiers du MSCSC est chargée du perfectionnement continu de la police à travers la province. Son rôle est décrit en ces termes sur le site Web du ministère :

En fournissant une formation efficace, des normes et des politiques professionnelles, des inspections et examens systématiques, et un soutien consultatif aux services de police, le ministère veille à ce que l'Ontario soit protégé par un réseau de services policiers de calibre mondial.

Enfin, la Section des normes policières du ministère formule les règlements et lignes directrices ayant pour objet :

- d'assurer des services policiers adéquats et efficaces en Ontario;
- d'appuyer la mise en oeuvre des pratiques policières professionnelles.

Ces dispositions de la Loi et les indications tirées du site Web du ministère établissent l'autorité du ministère sur la police en Ontario. Il est expressément investi de la responsabilité, de la mission et du pouvoir de définir la politique régissant les services policiers dans la province. Cette loi habilite le gouvernement à fixer les objectifs de politique générale sur les questions de police et à établir les règles et lignes directrices qui traduisent ses attentes dans ce domaine. Ce

pouvoir comprend celui de définir les meilleures pratiques de police, y compris dans le domaine du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. En ce qui concerne la Police provinciale de l'Ontario, le ministre exerce un plus grand pouvoir encore : il peut donner des directives au commissaire<sup>47</sup>. Le MSCSC pourvoit aussi directement au budget de la Police provinciale de l'Ontario, ce qui signifie que, par son intermédiaire, le gouvernement provincial est directement responsable et est redevable à tous les Ontariens du succès et des initiatives de la Police provinciale de l'Ontario.

Je suis convaincu que le gouvernement peut réduire le risque de violence dans les crises semblables à celle d'Ipperwash en exerçant son autorité politique au moyen d'une stratégie prospective propre à promouvoir les meilleures pratiques à travers l'Ontario, en ce qui concerne les occupations et manifestations autochtones.

Je recommande que le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels prenne une directive ministérielle de soutien des objectifs généraux et des pratiques du Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario. Je recommande également l'application de cette directive à tous les corps de police de l'Ontario, avec les adaptations nécessaires selon les circonstances locales. Conformément aux usages du ministère, il faut que le ministère s'assure par des audits que les corps de police s'y conforment. Je suis convaincu que pareille mesure permettrait d'atteindre plusieurs objectifs.

En premier lieu, je pense que le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario représente une bonne politique en matière de police. Il s'agit là d'une meilleure pratique en cas de revendication de droits par des peuples autochtones. Qui plus est, la Police provinciale de l'Ontario n'est pas toujours le service de police appelé à intervenir lors de ces incidents. Il faut donc que le gouvernement provincial exerce son autorité politique et veille à ce que le Concept de préparation soit uniformément appliqué à travers la province. Ce qui garantira que les services chargés du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones reconnaissent le statut constitutionnel et légal des droits ancestraux et droits issus de traités, encouragent le respect des traditions culturelles autochtones et, comme le prescrit le Concept de préparation, « font preuve d'accommodement et de respect mutuel » et « réduisent au minimum le recours à la force ».

En deuxième lieu, une directive ministérielle contribuerait à asseoir et à renforcer le Concept de préparation au sein de la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps de police, en donnant au Concept le statut de politique provinciale.

En troisième lieu, une directive ministérielle encouragerait la transparence et la responsabilisation au sein de la Police provinciale de l'Ontario et dans la

politique du gouvernement provincial en matière de police, parce qu'elle définirait les attentes du public en ce qui concerne le mode d'intervention éventuelle de l'une et l'autre institutions.

En quatrième lieu, cette approche signifierait la promotion des meilleures pratiques, de la clarté et de l'action uniforme au sein du gouvernement provincial. Celui-ci en est souvent venu à intervenir lors d'occupations et de manifestations autochtones afin de les résoudre de façon pacifique. Une directive ministérielle basée sur le Concept de préparation aurait pour effet de confirmer publiquement la stratégie, les attentes et la responsabilité publique du gouvernement provincial dans sa propre réaction aux occupations et manifestations autochtones. Cette politique garantirait aussi l'uniformité dans tous les organes du gouvernement provincial, parce qu'elle s'appliquerait au MRN et aux autres organismes provinciaux qui contribuent à l'occasion au maintien de l'ordre dans ces crises.

Enfin, une directive ministérielle codifierait les leçons apprises à Ipperwash et rassurerait les Ontariens autochtones comme non autochtones sur le fait que le maintien de la paix est l'objectif à la fois de la police et du gouvernement dans cette province, que les droits ancestraux et les droits issus de traités seront respectés, que les négociations seront tentées dès que l'occasion raisonnable s'en présente, et qu'il n'y aura de recours à la force qu'en dernier ressort.

D'aucuns soutiendraient sans doute qu'une directive ministérielle et une politique provinciale de cette nature limiteront ou restreindront le pouvoir de la police et/ou du gouvernement provincial d'agir unilatéralement. À mon avis, c'est justement là le point fort, et non le point faible, de cette approche. Il faut que les politiques du gouvernement et de la police en cas d'occupations et de manifestations autochtones soient uniformes, et que ni l'un ni l'autre ne puisse aisément agir de façon unilatérale lorsque des principes importants et la sécurité des gens sont en jeu.

Cette approche ne limite pas le pouvoir discrétionnaire d'appréciation de la police ni la capacité du gouvernement de prendre des décisions de politique générale au sujet d'occupations et de manifestations autochtones. Au contraire, elle assure un environnement transparent et intègre pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Elle renforce aussi la légitimité des actions de la police et du gouvernement au cas où le recours à la force serait nécessaire.

Personne ne peut dire si l'issue de la crise d'Ipperwash aurait été différente si pareilles politiques avaient été en place en 1995. Cependant, elles forceront les autorités provinciales ou les dirigeants de la police, qui tiennent pour une intervention plus musclée à l'avenir, à expliquer publiquement pourquoi le maintien de la paix n'est pas indiqué. Il sera aussi considérablement plus difficile pour une autorité provinciale d'exiger que les manifestants évacuent le lieu dans

un délai déterminé ou de minimiser l'importance des négociations. Les commandants supérieurs de la police, les commandants des opérations sur le lieu et les agents eux-mêmes auront aussi l'assurance supplémentaire que le maintien de la paix est la stratégie appropriée et justifiée, qu'il y ait ou non pression en sens contraire, réelle ou ressentie, de la part du gouvernement.

À mon avis, il faut que la politique provinciale de maintien de la paix soit largement basée sur le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario. Celui-ci est compatible avec les meilleures pratiques relevées à travers le pays, et il a été examiné et commenté, du moins en partie, par plusieurs organisations des Premières nations durant l'enquête publique. Il faut que cette politique soit adoptée dès que possible, ce qui permettrait d'en récolter promptement les bénéfices et d'appliquer dans les meilleurs délais l'une des leçons apprises de la crise d'Ipperwash. Il faut ensuite que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels entreprenne un processus de consultation approprié avec les Premières nations, les peuples autochtones, la Police provinciale de l'Ontario, d'autres corps de police, et d'autres intéressés encore sur la portée et le contenu d'une politique provinciale à long terme.

### ***9.7.2 Financement provincial***

Comme indiqué ci-dessus, le gouvernement provincial a récemment demandé au gouvernement fédéral de rembourser les dépenses de maintien de l'ordre, subies lors de la crise de Caledonia. Nul doute qu'il y aura toujours des incidents imprévus qui grèvent lourdement le budget opérationnel ou le budget des programmes de la Police provinciale de l'Ontario. Il faut que la province, la Police provinciale de l'Ontario et les autres parties concernées trouvent le moyen de couvrir ces dépenses inopinées, ce qui s'entend également de la participation du gouvernement fédéral quand les circonstances s'y prêtent. J'aborderai au chapitre 11 le financement par le gouvernement provincial des initiatives autochtones de la Police provinciale de l'Ontario.

### ***9.7.3 Injonctions***

Les injonctions se sont révélées fort controversées à l'occasion d'occupations et de manifestations autochtones<sup>48</sup>. La question de savoir s'il fallait demander une injonction et de quel genre avait été longuement discutée pendant les jours qui précédaient la mort de Dudley George. La question des injonctions revêt une grande importance pour notre enquête vu les effets qu'une injonction peut avoir sur l'issue de l'occupation autochtone en cause.

### *9.7.3.1 La procédure d'injonction dans l'affaire Caledonia*

L'occupation autochtone à Caledonia a attiré l'attention du public sur la question du pouvoir discrétionnaire de la police et de son exécution des injonctions.

Comme mentionné au chapitre 2, Henco Industries a obtenu d'un juge de la Cour supérieure de l'Ontario, une injonction provisoire enjoignant aux manifestants de Caledonia d'évacuer la propriété. Par la suite, la cour a déclaré les personnes, nommées et non nommées, qui n'avaient pas quitté les lieux, coupables d'outrage criminel pour violation de l'injonction.

L'injonction et la procédure d'outrage au tribunal étaient les premiers pas d'une série inusitée de procédures judiciaires, durant l'été et l'automne 2006, au cours desquelles le juge des requêtes a tenu plusieurs audiences pour demander au gouvernement provincial et à la Police provinciale de l'Ontario pourquoi ils n'avaient pas exécuté son injonction et ses ordonnances pour outrage. À un moment donné, le juge des requêtes a conclu en pleine audience que les Six Nations, l'Ontario et le Canada devaient suspendre leurs négociations jusqu'à ce que les barrages fussent levés. Le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario ont fini par former appel contre l'injonction et les ordonnances pour outrage devant la Cour d'appel de l'Ontario.

La Cour d'appel a infirmé la plupart des ordonnances de l'instance inférieure et s'est longuement prononcée sur la justification de l'intervention du pouvoir judiciaire dans les opérations et l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police<sup>49</sup>. Rendant le jugement de la Cour, le juge Laskin a conclu en ces termes :

[n]os tribunaux ont depuis longtemps reconnu que l'efficacité de notre système de justice dépend de l'exercice par la police de son pouvoir discrétionnaire opérationnel dans les enquêtes sur les atteintes à la loi et par le ministère public de son pouvoir discrétionnaire dans la poursuite de ces transgressions. Sauf le cas d'irrégularité flagrante ou d'action civile en poursuite abusive, il n'y a pas lieu pour les tribunaux de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police ou du ministère public<sup>50</sup>.

Dans les affaires de ce genre, ce sont la police et le ministère public, et non le tribunal, qui sont les mieux placés pour examiner s'il y a eu grave atteinte à l'injonction et, dans l'affirmative, par qui. Et à même supposer qu'il y ait eu violation de l'injonction, la police et le ministère public doivent toujours trouver le juste milieu entre les nombreux droits et obligations opposés et doivent prendre en compte nombre de facteurs qui dépassent le savoir et l'expertise du juge<sup>51</sup>.

La Cour a aussi jugé que l'observation faite par le juge des requêtes que les parties devraient suspendre leurs négociations jusqu'à ce que les barrages fussent levés « était malheureuse et contraire à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada »<sup>52</sup>.

La décision rendue par la Cour d'appel dans la cause *Henco* va dans le même sens que ce rapport. Les occupations et manifestations autochtones touchent nombre d'intérêts complexes et opposés et ne devraient pas être envisagées sous l'angle de la stricte application de la loi. Même en matière d'application de la loi, le pouvoir discrétionnaire de la police doit jouir de la déférence qui lui est due.

#### *9.7.3.2 La politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions*

En 1995, la Police provinciale de l'Ontario présumait que pour répondre aux occupations autochtones, la solution était la procédure d'injonction. Des incidents de ce genre avaient été résolus par voie de justice, l'injonction rendue servant souvent d'outil de négociation pour mettre fin à la crise<sup>53</sup>.

Elle ne pense plus qu'il y a lieu d'agir en injonction en réponse à toute occupation ou manifestation autochtone, mais que dans certaines circonstances, la requête en injonction, le moment de cette requête, ou les dispositions d'une injonction « ne sont peut-être pas en fin de compte dans l'intérêt de la sécurité et de l'ordre public, mais peuvent exacerber les tensions et de fait, faire obstacle à la résolution expéditive et pacifique des questions litigieuses »<sup>54</sup>.

Sa politique en matière d'injonctions est maintenant « plus nuancée qu'elle ne l'était en 1995 »<sup>55</sup>. La Police provinciale de l'Ontario soutient qu'elle a besoin de souplesse dans le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. C'est pourquoi le Concept de préparation ne mentionne pas les injonctions<sup>56</sup>.

À mon avis, la politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions est fondée. Elle est va dans le sens du Concept de préparation ainsi que des principes généraux et de l'analyse présentés dans ce rapport. J'estime cependant qu'il est préférable de modifier le Concept de préparation en y intégrant la politique de la Police provinciale de l'Ontario en matière d'injonctions, ce qui améliorerait la compréhension de cette politique par le public ainsi que la formation du personnel de la Police provinciale de l'Ontario en la matière.

#### *9.7.3.3 Une politique gouvernementale en matière d'injonctions?*

Le gouvernement provincial ne dispose pas d'une politique écrite sur la question de savoir dans quelles circonstances ou de quelle façon il demandera une injonction durant une occupation autochtone, ou de quelle façon il réagira à une

requête en injonction par une tierce partie. En toute probabilité, cette position est fondée sur la croyance qu'une politique écrite en matière d'injonctions n'est pas nécessaire étant donné que les conventions juridiques régissant les injonctions sont à la fois bien connues et fondées.

Plusieurs parties à l'enquête publique ont recommandé que le gouvernement aille plus loin. Par exemple, les Chippewas de la Première nation Kettle and Stony Point ont recommandé d'ajouter la prise en compte des droits ancestraux et droits issus de traités ainsi que l'obligation de consultation du gouvernement, aux facteurs à examiner par le tribunal saisi d'une requête en injonction à l'occasion d'une manifestation ou d'un conflit impliquant des Autochtones<sup>56</sup>. La Police provinciale de l'Ontario a fait observer que la prise en compte des droits ancestraux et droits issus des traités ainsi que de l'obligation de consultation du gouvernement devraient « imprégner toute politique gouvernementale pour ce qui est de demander ou de soutenir une requête en injonction, et en fin de compte, la décision de la juridiction saisie en la matière »<sup>58</sup>.

Dans son document de recherche préparé pour la Commission d'enquête, le professeur Wesley Pue a examiné en détail la loi et la politique en matière de violation du droit de propriété, de liberté d'expression et d'injonctions. Il a mis en garde contre les généralisations au sujet de la légalité des manifestations sur la voie publique en général et des manifestations autochtones en particulier, pour conclure comme suit :

Bien que l'usage ordinaire des biens publics ne donne guère lieu à des complications, des questions d'ordre constitutionnel entrent en jeu lorsque l'usage en question passe de l'état « ordinaire » à l'état de moyen d'expression, ou du domaine des droits de l'individu à celui des droits autochtones. Bien qu'ils entrent tous en jeu dans la tâche importante qui apparaît de trouver un juste équilibre, aucun des pouvoirs incidents de la police, ni les règles en matière de violation du droit de propriété privée ni les règles applicables aux injonctions ne permettent de contourner la nécessité pour les autorités de respecter à la fois les libertés reconnues en common law et les droits protégés par la Constitution<sup>59</sup>.

Je partage l'avis du professeur Pue, et recommande en conséquence que le gouvernement provincial adopte une politique sur le recours aux injonctions lors des occupations et manifestations autochtones. Une politique provinciale écrite contribuera à garantir que le recours aux injonctions sera compatible avec le respect des droits ancestraux et avec l'approche de maintien de la paix adoptée par

la Police provinciale de l'Ontario à l'égard des conflits sur des droits ancestraux. Elle encouragera aussi la transparence et la responsabilisation dans l'approche du gouvernement provincial en matière d'injonctions.

Le procureur général jouera un rôle important quand il s'agit de savoir s'il faut demander une injonction ou s'il y a lieu pour la province d'intervenir dans la procédure d'injonction engagée par une partie. Bien qu'indubitablement le procureur général soit indépendant du Cabinet en matière de poursuites pénales, son rôle est incertain dans un litige civil. Certains pensent qu'il reçoit essentiellement les instructions du ministère client ou du Cabinet, comme le ferait un avocat ordinaire. D'autres soutiennent qu'il est tenu à l'obligation spéciale de garantir l'État de droit, ce qui s'entend également des droits ancestraux et des droits issus des traités, dans tout contentieux. Lorsqu'une autorité gouvernementale demande ou poursuit une injonction, je pense que le procureur général donnera son avis franc et indépendant sur les implications juridiques et constitutionnelles de la procédure. Ses vues en la matière ne seraient pas prises à la légère par le ministère client, voire par le Cabinet. D'ailleurs, je n'écarterais pas la possibilité qu'il affirme son indépendance si l'affaire revêt une importance d'ordre constitutionnel, comme dans le cas des obligations fiduciaires, y compris l'obligation de consultation<sup>60</sup>.

J'estime aussi que le gouvernement provincial doit être représenté chaque fois que des propriétaires fonciers agissent en injonction et que des droits ancestraux ou droits issus des traités peuvent être en jeu. Dans ces cas, le gouvernement provincial doit informer le tribunal saisi que des droits ancestraux et droits issus des traités sont en jeu, que la province est tenue à l'obligation de consulter les peuples autochtones concernés et que les négociations sont le moyen préféré de résoudre les litiges touchant des droits ancestraux. Le gouvernement provincial ou la Police provinciale de l'Ontario doivent aussi informer le tribunal de toutes implications pour l'ordre public et des risques potentiels d'une injonction.

Enfin, la politique provinciale doit prévoir que la province communique avec la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres corps de police, le cas échéant, au sujet de l'effet potentiel d'une injonction « sur le terrain » en ce qui concerne le risque de violence. Ceci est un exemple d'échange d'informations légitime, sinon essentiel, entre la police et le gouvernement et sur lequel je reviendrai en détail au chapitre 12.

À mon avis, une politique provinciale en matière d'injonctions contribuera grandement à garantir que les approches respectives de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial en la matière soient uniformes, responsabilisées, accessibles au public, et propres à soutenir l'approche de maintien de la paix que je recommande au présent chapitre.

### *9.7.3.4 Représentation*

Je conviens avec la Police provinciale de l'Ontario qu'il est peut être indiqué pour elle d'être représentée à part dans les procédures d'injonction dans lesquelles le gouvernement provincial fait valoir un intérêt direct, comme dans les cas où il est propriétaire du bien-fonds en cause<sup>61</sup>. Cela renforcera l'apparence et la réalité de l'indépendance de la Police provinciale de l'Ontario dans les conflits issus de revendications territoriales. Il faut que la Police provinciale de l'Ontario soit habilitée à décider de son propre chef s'il y a lieu de demander à être représentée à part.

Dans certains cas, les occupants autochtones ne reconnaissent pas la compétence du tribunal. Ou encore, des habitants non autochtones de la localité pourraient penser que le gouvernement provincial ne représente pas leurs intérêts comme il convient. Il est important que les intérêts respectifs des manifestants autochtones et des habitants de la localité soient entendus en justice. Dans ces cas, il faut que le gouvernement provincial facilite la constitution d'office d'avocats pour les parties si nécessaire. Il faut noter à son honneur que c'est justement ce qu'il a fait dans la procédure Caledonia en Cour d'appel.

## **9.8 L'intervention du gouvernement provincial en cas d'occupation**

### *9.8.1 Gestion de crise*

Ipperwash est un exemple qui montre pourquoi la gestion de crise est une mauvaise façon pour les gouvernements d'aborder les conflits touchant les droits ancestraux et droits issus des traités et pourquoi il vaut mieux négocier promptement la résolution du litige. Je pense que les politiques recommandées dans ce rapport devront avoir pour effet de réduire le nombre d'occupations et de manifestations. Manifestement, mieux vaut prévenir les crises en premier lieu.

Il y aura cependant toujours des crises où la police sera appelée à rétablir et à maintenir l'ordre. Ce qui s'impose, c'est une approche de gestion de crise qui réduise le risque de violence, réduise l'étendue et la durée de la crise, réduise dans la mesure du possible les perturbations au sein des collectivités autochtones et non autochtones locales, et accroisse la possibilité de solutions constructives par la négociation.

Je pense que les politiques et procédures recommandées dans ce rapport permettront aux échelons supérieurs du gouvernement et de la police de gérer plus efficacement les crises comme celle d'Ipperwash. Par exemple, un engagement public de la police au maintien de la paix devrait réduire le potentiel de violence en réduisant la tension et l'anxiété lors d'une occupation ou d'une manifestation.

Ce qui à son tour devrait tisser des liens solides qui ajoutent à la probabilité des solutions négociées et des relations de confiance mutuelle. Un engagement correspondant du gouvernement provincial permettrait d'atteindre les mêmes objectifs.

### **9.8.2 *État de préparation, coordination et briefings provinciaux***

Face aux occupations et manifestations autochtones, une intervention interministérielle, voire intergouvernementale, est souvent indiquée et nécessaire. Cela tient à ce qu'une occupation peut susciter des questions complexes qui concernent plusieurs ministères à la fois et qui requièrent une réponse coordonnée du gouvernement provincial. J'hésite à recommander une forme spécifique, une structure spécifique ou une composition de comité spécifique pour coordonner la réponse, parce que le tout dépendra toujours du contexte spécifique de l'occupation.

Un désavantage des comités interministériels chargés du dossier en cas de « barrage » est le risque de diviser la responsabilité de la prise de décisions par brouillage des voies de communication et des voies hiérarchiques de commandement. Ces comités doivent être organisés avec soin pour que leurs membres respectent la compétence légale de chaque ministère concerné et les traditions de responsabilité ministérielle. Dans le contexte du maintien de l'ordre, cela signifie que les communications entre la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial doivent être canalisées à travers le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, ainsi que le prévoit la *Loi sur les services policiers*.

Les comités interministériels chargés du dossier en cas de « barrage » doivent aussi être pleinement informés du rôle et des responsabilités respectives de la police et du gouvernement (voir chapitre 12) ainsi que des politiques de maintien de la paix qu'ils observent. Ils doivent être aussi informés des grandes lignes de la stratégie et des objectifs de la police dans le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, du statut constitutionnel unique des droits et revendications autochtones, et du droit de réunion pacifique que garantit la Constitution. Les ministres compétents, leurs collaborateurs et d'autres autorités provinciales concernées, doivent être également mis au courant.

Le breffage sur ces sujets permettra aux autorités provinciales compétentes de bien saisir les politiques et les questions juridiques en jeu. Il tend à promouvoir l'uniformisation des décisions et la coordination au sein du gouvernement provincial, et à réduire le risque de décisions précipitées ou prises à l'aveuglette.

### ***9.8.3 Négociations***

La police ne peut ni résoudre ni négocier les questions à l'origine des occupations et manifestations autochtones. Cette responsabilité appartient au gouvernement. Les gouvernements ont donc un rôle important à jouer pour résoudre ces occupations. Par exemple, la bonne volonté que mettraient les manifestants à suspendre une occupation pourrait parfois dépendre de la détermination du gouvernement de négocier d'une façon ou d'une autre.

Il se peut qu'un gouvernement ne soit pas disposé à négocier sur les questions de fond lors de l'occupation, peut-être de peur d'être accusé d'encourager la resquille ou de créer un précédent pour les occupations et manifestations autochtones présentes et à venir. Un gouvernement pourrait considérer que d'accepter de négocier reviendrait à récompenser l'« illégalité ». Il n'y a pas de réponse simple aux préoccupations de ce genre. La décision de négocier dépendra toujours du contexte. Par le passé, les gouvernements ont souvent, du moins en public, refusé de négocier sur les questions de fond, tout en acceptant souvent de négocier sur le « processus ».

Une politique qui exclut la négociation sera probablement vouée à l'échec si elle est appliquée quelles que soient les circonstances. Un grand nombre, sinon la majorité, des occupations et manifestations autochtones sont l'expression de griefs légitimes qui ont duré des décennies. Une occupation peut être le dernier recours de la Première nation ou collectivité autochtone concernée pour attirer l'attention du public sur des générations d'inaction gouvernementale. Refuser tout simplement de négocier avec une collectivité ou des manifestants autochtones revient à nier la responsabilité du gouvernement dans les origines du conflit.

Ce qui est tout aussi important, c'est qu'une politique rigide vaudra, dans nombre de cas, répudiation des efforts de maintien de la paix de la police. Pour que ces efforts soient couronnés de succès, la police doit demeurer neutre dans le conflit et faciliter les conditions nécessaires à la résolution des questions sous-jacentes. Si les manifestants ne sont pas convaincus que le gouvernement prend leurs griefs au sérieux, la police aura vraiment du mal à les convaincre de quitter paisiblement les lieux. Les tensions derrière les barrages monteront probablement, la confiance mutuelle sera rompue entre la police et les manifestants, et le réseau de soutien mutuel, qui est si important pour réduire le risque de violence, pourra être brisé. Une politique rigide pourra susciter de vives critiques non justifiées du public contre la police, considérée comme incapable de résoudre l'occupation.

L'approche de maintien de la paix ne doit pas s'interpréter comme signifiant que les gouvernements peuvent se dérober à leur responsabilité de maintien de l'ordre ou de résolution de la crise lors d'une occupation ou manifestation autochtone.

La police et le gouvernement partagent la responsabilité de voir à ce que les manifestations prennent fin pacifiquement, et le gouvernement ne saurait être un simple spectateur.

Je pense que la décision d'engager la négociation ou non et à quel moment doit être une question d'ordre stratégique. Elle est subordonnée à plusieurs facteurs, dont l'évaluation réaliste du fondement de la revendication faite par les manifestants, les risques pour la sécurité publique, la volonté ou la capacité des manifestants ou de la Première nation concernée de négocier, la probabilité d'un règlement constructif, pacifique et rapide, les perturbations sociales ou économiques causées par l'occupation, et d'autres facteurs encore qui pourraient ne devenir apparents que dans le contexte de l'occupation effective.

#### ***9.8.4 Sensibilisation du public***

L'expérience passée nous apprend que le risque de violence lors d'une occupation autochtone s'accroît lorsque la population non autochtone locale ne sait pas ou ne comprend pas grand-chose des questions litigieuses ou si elle n'est pas informée des détails pratiques des fermetures de routes, des points de contrôle de la police, etc. Lorsqu'il en est ainsi, l'occupation peut déclencher des contre-manifestations par les habitants non autochtones de la localité, dont la vie a été perturbée par l'occupation ou par les mesures prises en réponse par la police.

Comme indiqué au chapitre 7, il serait idéal si l'enseignement dans les écoles publiques et les programmes de sensibilisation du public présentaient les informations impartiales dont les gens ont besoin pour comprendre pourquoi les peuples autochtones pensent qu'ils doivent revendiquer leurs droits, occuper un lieu, ou tenir une manifestation. Comme nous n'avons pas atteint cet idéal, je pense qu'il est impératif que tous les ordres de gouvernement — fédéral, provincial, municipal, et Première nation — assument un rôle actif dans la sensibilisation du public aux droits ancestraux et droits reconnus par traité en jeu lors d'une manifestation en particulier.

L'histoire des Chippewas de Nawash et de leur effort de longue date pour faire reconnaître leurs droits de pêche commerciale illustre l'importance de la sensibilisation et de l'information du public dans les cas où les Autochtones font valoir leurs droits :

Au début des années 1990, lorsque les nations des Ojibways de Saugeen ont décidé de faire valoir leurs revendications et leurs droits, il est devenu vite évident que l'action en justice et l'action directe devaient s'appuyer sur une stratégie de communications.

Outre les conseillers juridiques, nous avons engagé un coordonnateur des communications chargé de s'assurer que les mobiles et les actions des Premières nations étaient correctement interprétés dans les médias et étaient entendus par les habitants de la région. La première campagne de communication comprenait les éléments suivants :

- conférences données par les chefs et les conseillers dans les écoles élémentaires et secondaires,
- conférences devant les associations civiques et autres dans la région,
- série d'articles dans un magazine local connu (Bruce county marketplace),
- vidéos et imprimés expliquant les revendications et les droits des Premières nations dans la péninsule de Bruce,
- articles, communiqués de presse et lettres aux journaux local et provincial,
- mise en place et maintien d'un réseau de soutien sur le double plan local et provincial.

Malgré une énergique campagne de sensibilisation du public, il est devenu clair qu'elle n'était pas suffisante pour contrer la réaction à la revendication de nos droits de pêche, laquelle réaction a atteint un sommet de violence en 1995. Il est devenu clair que nous devions nous attaquer plus directement au racisme qui alimentait cette réaction. Dès 1995, nos communications ont pris plusieurs formes :

- sensibilisation du public,
- pression pour « persuader » la justice de faire son travail,
- pression pour persuader l'Ontario de négocier un accord de pêche,
- campagne énergique contre les fausses informations et le racisme.

Nous avons entrepris nous-mêmes d'expliquer nos droits et revendications ainsi que les raisons pour lesquelles nous les faisions valoir, parce qu'il était dans notre intérêt de le faire. Cependant, c'est à l'État qu'il incombe réellement de réconcilier les Canadiens avec les droits et revendications des Premières nations. Telle était d'ailleurs la recommandation de la Commission royale sur les peuples autochtones. Cependant, et c'est ce que dit aussi la Commission

royale, la sensibilisation du public ne peut se faire sans une participation au moins égale des Premières nations<sup>62</sup>.

Je pense que les peuples autochtones ont pour responsabilité d'informer le public des raisons pour lesquelles ils trouvent nécessaire de faire valoir leurs droits par l'action directe. Les Chippewas ont assumé cette responsabilité durant la querelle sur leurs droits de pêche commerciale.

Le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario ont aussi une part de cette responsabilité. Il ne faut pas que les peuples autochtones soient les seuls à essayer d'expliquer leurs droits au public à un moment où les émotions sont vives chez les Autochtones comme chez les non-Autochtones.

Je félicite le gouvernement provincial d'avoir fait la promotion de la sensibilisation du public aux questions en jeu dans le conflit de Caledonia au moyen du site Web du Secrétariat aux affaires autochtones de l'Ontario. Ces pages comprennent des informations de base sur les Six Nations, une section des dernières actualités, un aperçu du déroulement des négociations, la structure de ces négociations, les événements imminents, la foire aux questions, les informations sur les fermetures de routes, et d'autres informations encore<sup>63</sup>. La province a aussi mis en place une ligne de téléphone sans frais pour les demandes d'information. Cette ligne a reçu plus de 300 appels entre le 28 avril et le 11 octobre 2006<sup>64</sup>.

À mon avis, la Police provinciale de l'Ontario a aussi une responsabilité majeure dans la sensibilisation du public aux questions en jeu dans le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Nombre d'initiatives que j'ai recommandées, dont une meilleure transparence des stratégies de police, feront beaucoup pour améliorer la sensibilisation du public à ces questions.

Je recommande que les gouvernements fédéral, provincial, municipaux et des Premières nations encouragent activement la sensibilisation du public et diffusent les informations lors de manifestations autochtones majeures au moyen des sites Web, des lignes téléphoniques d'information, des circulaires communautaires et des réunions publiques. La Police provinciale de l'Ontario devrait aussi fournir des outils de sensibilisation du public et des informations sur son rôle, avec mises à jour adaptées à la situation. Il faut que ses efforts soient coordonnés avec les gouvernements provincial et locaux pour assurer l'uniformité et encourager l'accessibilité.

## **9.9 L'intervention du gouvernement fédéral en cas d'occupation**

Le gouvernement fédéral n'a pas pour responsabilité constitutionnelle d'assurer le maintien de l'ordre en Ontario; néanmoins il joue un rôle qui a un rapport

avec le maintien de l'ordre lors de manifestations autochtones. Il est constitutionnellement responsable des peuples autochtones ainsi que de leurs droits ancestraux et droits issus des traités, et il a aussi une très grande part de responsabilité dans les longs retards et les frustrations qui ont amené les peuples autochtones à recourir aux occupations et aux manifestations. Le retard extraordinaire mis par le gouvernement fédéral à s'occuper de la revendication territoriale à Ipperwash, par exemple, a grandement contribué au sentiment de frustration qui a conduit à l'occupation du parc provincial d'Ipperwash en septembre 1995. Les responsabilités du gouvernement fédéral sont particulièrement manifestes dans le cas des traités conclus par la Couronne britannique avant la Confédération. Pour ces raisons, il sera, dans bien des cas, inapproprié de sa part de nier toute responsabilité dans le maintien de l'ordre ou la résolution des occupations et manifestations autochtones en Ontario.

Il pourrait contribuer significativement à promouvoir la résolution pacifique de ces occupations et manifestations s'il s'engageait publiquement à travailler avec le gouvernement provincial à régler les litiges sous-jacents. Il faut qu'il assume la responsabilité première des négociations en cas de revendications territoriales.

## **9.10 Cr éation de r éseaux**

Nombre de meilleures pratiques en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones reposent sur la capacité de la police de créer des réseaux de soutien mutuel. Pour cette raison, je pense qu'il faut que le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario soit adopté et intégré au travail des autres participants potentiels au maintien de l'ordre lors des occupations et des manifestations, y compris les collectivités et les services de police des Premières nations, les polices municipales, et les organismes gouvernementaux chargés de l'application de la loi (en particulier le ministère des Richesses naturelles).

Il est très difficile de constituer un réseau fructueux dans le cas où une occupation ou manifestation autochtone est déjà en cours. La meilleure approche serait de créer une atmosphère de communication, de compréhension, de confiance mutuelle et de collaboration avant qu'une occupation ou une manifestation ne se produise. Ce réseau pourra dès lors être mobilisé lors de l'occupation ou de la manifestation pour aider chacun à communiquer de façon plus efficace.

### ***9.10.1 Protocoles entre la GRC et les Premières nations***

La GRC a adopté trois protocoles novateurs pour créer des réseaux de cette façon. Dans chaque cas, le protocole aide la GRC et les signataires à « institutionnaliser » le conflit potentiel (ou actuel) en créant des procédures qui permettent à chaque

partie de communiquer efficacement ses préoccupations. Les protocoles permettent aussi de prévoir comment chaque partie réagirait une fois qu'ils sont activés. Ils mettent effectivement en place un réseau en engageant chaque signataire à travailler avec les autres à résoudre les questions communes.

La GRC et l'Assemblée des Premières Nations (AFN) ont signé en 2004 le « Protocole de coopération pour la sécurité publique entre l'Assemblée des Premières nations et la Gendarmerie royale du Canada ». Il y est prévu qu'en cas d'occupation ou de manifestation effective ou menacée, l'AFN et la GRC constitueront un groupe spécial dont les membres sont choisis sur les listes établies par les deux parties et qui rencontrera les autorités locales pour explorer les possibilités de résolution pacifique. Le protocole prévoit aussi les programmes de sensibilisation et d'autres programmes de collaboration connexes<sup>65</sup>.

Le « Protocole de coopération pour la sécurité publique » (le « Protocole de Norway House ») a été signé en 2005 par la GRC d'une part, et la Southern Chiefs' Organization, le Manitoba Keewatinowi Okimakanak, et l'Assembly of Manitoba Chiefs, d'autre part. Il fixe les politiques et procédures à suivre au cas où un membre des Premières nations meurt pendant qu'il est sous la garde de la GRC ou pendant son arrestation.

Le troisième protocole a été signé en 2004 par la GRC en Colombie-Britannique, le ministère fédéral des Pêches et des Océans, et la BC Aboriginal Fisheries Commission représentant les intérêts des pêcheurs autochtones. N'importe laquelle des parties signataires peut activer le protocole et mettre ainsi en branle un processus de discussion et de résolution de conflit. Des trois protocoles signés par la GRC, celui-ci a été utilisé le plus souvent, et avec un succès visible<sup>66</sup>.

Les protocoles servent encore à promouvoir la responsabilisation et la transparence dans les relations entre la police et les Autochtones. Par exemple, le protocole de Norway House spécifie que les Organisations des Premières nations du Manitoba désigneront les individus disponibles pour collaborer dans les enquêtes effectuées par la GRC sur les incidents où des agents de police sont impliqués et où il y a eu mort ou blessures graves subies par un Autochtone. Par ailleurs, la GRC s'engage par ce protocole à nommer un gendarme autochtone qui assure la liaison directe avec les membres de famille affectés et un représentant désigné qui prendra pleinement part à l'enquête.

#### *9.10.2 Protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les Premières nations*

La Police provinciale de l'Ontario n'a signé avec les organisations des Premières nations en Ontario aucun protocole équivalent aux protocoles conclus entre la GRC et l'AFN ou les Premières nations du Manitoba.

Les Chiefs of Ontario ont fait part à la Commission d'enquête de leur conviction que des protocoles de ce genre seraient bénéfiques<sup>67</sup>. La Police provinciale de l'Ontario a répondu qu'elle serait « hautement réceptive » si les organisations politiques des Premières nations en Ontario (que ce soit les Chiefs of Ontario ou les Provincial Territorial Organizations) entendaient explorer la possibilité de protocoles sur les opérations policières ou la sécurité publique. Par la suite, elle a informé la Commission d'enquête qu'elle collaborait avec les Chiefs of Ontario et la nation de Nishnawbe Aski pour formuler des protocoles sur la communication et le dialogue. Je me félicite de ces efforts.

Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario, le gouvernement provincial, les organisations politiques des Premières nations, et d'autres corps de police en Ontario prennent des mesures concrètes pour réaliser ces initiatives. Plus particulièrement, il faut que la Police provinciale de l'Ontario et les organisations politiques des Premières nations en Ontario formulent des protocoles de communication pour renforcer le dialogue direct et promouvoir la communication.

#### *9.10.3 Protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations*

La Police provinciale de l'Ontario a accepté des protocoles opérationnels avec la plupart des services de police des Premières nations en Ontario. Un bon exemple en est celui qu'elle a conclu en juin 2003 avec les services de police de Nishnawbe-Aski (NAPS)<sup>68</sup>. Il s'agit d'un « accord formel, souple, non contractuel, de coopération et de liaison professionnelle ». L'objet en est d'assurer la prestation coordonnée et efficace de services de police dans les cas où l'utilisation collective des ressources est requise ou demandée, et de servir de guide en cas d'effort coordonné des deux corps de police.

Ce protocole est une sorte de mémoire d'accord, signé par le chef de police des NAPS et les surintendants de la Police provinciale de l'Ontario pour les deux régions septentrionales de l'Ontario. Il couvre 43 Premières nations à travers la moitié septentrionale de la province et fixe la compétence des services respectifs, y compris le pouvoir des NAPS d'appliquer les lois fédérales et provinciales et d'enquêter sur les infractions qui se produisent à proximité de ces Premières nations. De façon générale, il assigne à la Police provinciale de l'Ontario des incidents plus graves comme la mort non naturelle, le vol à main armée, l'enlèvement, les jeux de hasard, les infractions relatives aux armes prohibées, et « tout fait qui pourrait engendrer une mauvaise nouvelle rapportée dans les médias ». Il ne mentionne pas expressément les troubles publics, les occupations ou les barrages routiers. Cependant, il impose à la Police provinciale de l'Ontario de

mettre à disposition des unités spécialement entraînées comme l'équipe d'intervention d'urgence, l'unité canine et l'unité d'intervention tactique et de secours si les NAPS en font la demande. D'autres sujets couverts par le protocole comprennent les arrangements financiers, le soutien post-traumatique, la formation, les installations et les plaintes du public.

Les Chiefs of Ontario sont d'avis que d'autres protocoles entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations sont nécessaires pour garantir que ces derniers aient un rôle à jouer en cas d'occupation ou de manifestation :

À quelques exceptions près, il n'y a entre les services de police aucune collaboration formelle alors qu'elle est essentielle à la résolution pacifique. À l'heure actuelle, il y a certaines relations sur le terrain et aux niveaux supérieurs entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations, mais il n'y a aucun protocole ad hoc<sup>69</sup>.

Selon la Police provinciale de l'Ontario, aucun protocole opérationnel supplémentaire avec les services de police des Premières nations n'est nécessaire pour améliorer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, dont la complexité requiert la plus grande souplesse quand il s'agit d'y faire face :

Les protocoles existants permettent la souplesse dans les limites de larges paramètres. Ainsi qu'on a pu l'observer durant la simulation d'incident de la Police provinciale de l'Ontario, celle-ci a pour meilleure pratique bien établie de demander, dans le cadre du processus de consultation, la permission avant de déployer ses ressources sur les territoires des Premières nations. En cas d'incident survenu « hors réserve », il y a une multitude de facteurs qui affectent les rôles à jouer par la Police provinciale de l'Ontario et par le service de police de la Première nation concernée pour faire face à la crise. Par exemple, ce dernier peut accepter d'assumer les responsabilités de maintien de l'ordre dans une zone normalement patrouillée par la Police provinciale de l'Ontario, dans le cadre d'un processus négocié pour abaisser la tension. Le service de police des Six Nations a assumé ce rôle à Caledonia. Ou encore la Police provinciale de l'Ontario s'appuiera sur les agents de police des Premières nations pour faciliter les discussions avec telle ou telle partie intéressée. En bref, chaque incident appelle à examiner quels rôles devraient être respectivement assumés par la Police

provinciale de l'Ontario et par le service de police de la Première nation concernée. L'élément essentiel du succès est la consultation continue du service de police de la Première nation<sup>70</sup>.

Je pense que dans la plupart des cas, il suffira que la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations planifient ensemble en cas d'incident et intègrent expressément dans les protocoles existants des dispositions relatives aux occupations et aux manifestations. Dans les cas où un protocole plus formel serait indiqué, il faut que les parties collaborent à sa formulation. (Je reviendrai sur ce sujet au chapitre 10.)

#### ***9.10.4 Les polices municipales***

Les polices municipales peuvent aussi être appelées à intervenir pour maintenir l'ordre lors d'incidents touchant les droits ancestraux. Des occupations ont eu lieu dans plusieurs villes, parmi lesquelles Toronto (l'occupation des locaux de Revenu Canada « Revenue Rez ») et Hamilton (l'incident de Red Hill Valley). De nombreuses municipalités ontariennes, petites et grandes, (notamment Kenora et Thunder Bay) ont une population appréciable d'Autochtones. Leurs polices peuvent être peu informées des questions autochtones ou ne disposent pas de directives spéciales applicables aux occupations et manifestations autochtones. Le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont donc recommandé un plus haut degré de planification, d'intégration et d'assistance entre la Police provinciale de l'Ontario et les polices municipales dans la province<sup>71</sup>.

La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir à la Commission d'enquête qu'elle est en mesure d'aider les polices municipales ontariennes à intervenir efficacement lors des occupations et manifestations autochtones si elle en reçoit la demande et si elle dispose des ressources financières nécessaires. Son assistance prendrait alors les formes suivantes :

- diffuser son Concept de préparation aux polices municipales qui assurent des services de police de première ligne pour les collectivités autochtones (notamment à Durham et à Sarnia) ou qui desservent des municipalités ayant une population appréciable d'Autochtones;
- mettre à leur disposition son programme de sensibilisation aux questions autochtones. Jusqu'ici, des policiers de Toronto, York, Durham, Peel, Hamilton, Brantford, London, Barrie, North Bay, Sudbury, Thunder Bay, Kenora et Sturgeon Falls ont suivi ce programme. Cette offre peut aussi inclure d'autres programmes de

- formation spécialisée (notamment pour les équipes chargées des relations avec les Autochtones et celles chargées de la liaison en cas de troubles publics majeurs);
- offrir sur demande l'assistance de ses équipes spéciales (par exemple, relations avec les Autochtones, liaison en cas de troubles publics ou négociation en cas de crise). L'assistance peut aller de l'envoi sur place du personnel de la Police provinciale de l'Ontario aux consultations<sup>73</sup>.

Je pense que la Police provinciale de l'Ontario devrait prendre des engagements relativement à ces initiatives. Je pense aussi que le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les polices municipales devraient formuler de concert des manuels et autres guides utiles aux polices municipales qui pourraient être appelées à intervenir lors d'occupations et manifestations autochtones. L'ensemble de ces mesures faciliterait, d'une part, une intervention plus efficace des policiers lors de ces incidents dans toute la province et, d'autre part, la mise en œuvre de ma recommandation concernant l'adoption d'une directive générale à l'intention de toutes les polices en Ontario. L'incident de Red Hill Valley démontre parfaitement qu'une police municipale, en l'occurrence celle de la ville de Hamilton, est capable d'appliquer avec succès, avec l'assistance de la Police provinciale de l'Ontario, les meilleures pratiques pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones.

#### *9.10.5 Le ministère des Richesses naturelles*

D'autres organismes d'application de la loi en Ontario ont souvent un rôle à jouer lors des occupations et manifestations autochtones dans la province et c'est le cas notamment du ministère des Richesses naturelles. La police joue alors un rôle important d'harmonisation et de liaison.

Plusieurs policiers entendus par la Commission d'enquête ont relevé la nécessité de bien faire savoir aux autres organismes provinciaux que le rôle de la police est, pour reprendre l'expression du professeur Clairmont et de l'inspecteur Potts, « de nature non partisane ». Selon eux, les représentants de ces autres organismes les pressent parfois de passer à l'action plutôt que d'user de patience pour dénouer la crise<sup>74</sup>. À l'heure actuelle, la GRC a un représentant du rang d'inspecteur chargé de la liaison avec le ministère fédéral des Pêches et des Océans et avec les Premières nations dans la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique. Cet officier sert de trait d'union entre les parties intéressées et a pour mission de fournir aide et conseil aux agents d'application de la loi du MPO et de consulter les Premières nations de la province.

Il n'existe pas de protocole entre la Police provinciale de l'Ontario et le ministère des Richesses naturelles. Selon la Police provinciale de l'Ontario, le MRN est le plus souvent une partie intéressée lors des occupations et manifestations autochtones. La Police provinciale de l'Ontario a fait savoir à la Commission d'enquête qu'elle est disposée à étudier avec le MRN la possibilité d'avoir un protocole sur la conduite des opérations qui s'inspire de l'approche et des bonnes pratiques recommandées dans son Concept de préparation; elle propose que ce ministère envisage d'adopter les principes qui y sont énoncés.

Au sujet de la préoccupation exprimée par certains policiers selon laquelle les autres organismes d'application de la loi ne se rendent pas compte que le rôle de la police est de nature non partisane, la Police provinciale de l'Ontario pense que le problème pourrait se régler, d'une part, en offrant à leur personnel un programme de formation en la matière et, d'autre part, en adoptant une directive du gouvernement provincial qui irait dans le sens de l'approche recommandée dans son Complément de préparation. Je suis en faveur de cette idée.

À l'heure actuelle, rien ne semble justifier la nécessité d'un protocole avec d'autres ministères ou organismes que le MRN.

### **9.11 Le règlement des différends au sein des Premières nations**

Comme indiqué ci-dessus, un grand nombre d'occupations et manifestations autochtones ont lieu au sein des collectivités autochtones elles-mêmes. Voici ce que disent le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts au sujet du maintien de l'ordre lors de ces incidents :

Les occupations et manifestations dans le ressort des collectivités autochtones sont fréquentes — surtout aux périodes d'élection — quoique nous n'en connaissons pas le nombre précis, notamment en raison de leur brièveté. Dans les localités où la police locale suffit à peine à maintenir l'ordre, ces incidents peuvent parfois s'étendre à l'extérieur [...] Les occupations et manifestations à l'intérieur des collectivités autochtones accessibles par la route du Nord de l'Ontario qui ont leur [propre police] nécessitent souvent une intervention de la police, mais ces incidents sont souvent réglés lorsque l'intervention se limite à une calme surveillance<sup>74</sup>.

Ces experts recommandent l'affectation de ressources suffisantes afin d'accroître la capacité de recourir au mode alternatif de règlement des conflits (MARC) à l'intérieur des collectivités autochtones pour prévenir les occupations et les manifestations et, lorsqu'elles se produisent, pour réduire le risque qu'elles deviennent violentes<sup>75</sup>. La Police provinciale de l'Ontario est du même avis.

D'une part, il semble que la promotion du règlement des conflits à l'intérieur des collectivités autochtones et le renforcement de la capacité de la police autochtone soient deux objectifs naturellement compatibles. Par exemple, la Police provinciale de l'Ontario offre à l'heure actuelle une formation en négociation des crises aux polices autochtones. Les policiers autochtones qui ont reçu cette formation et acquis de l'expérience après un stage auprès de la Police provinciale de l'Ontario peuvent ensuite aider à régler les différends à l'intérieur de leurs propres collectivités. D'autre part, il faut distinguer entre solution négociée des différends et mode alternatif de règlement des conflits. Les programmes MARC n'entrent pas dans le cadre des attributions de la police, qu'elle soit autochtone ou non.

Je suis en faveur des initiatives de la Police provinciale de l'Ontario visant à offrir une formation en négociation des crises aux polices autochtones et à renforcer la capacité de recourir au mode alternatif de règlement des conflits à l'intérieur des collectivités autochtones, mais les initiatives MARC devraient logiquement émaner des Premières nations elles-mêmes. Les Premières nations devraient étudier les avantages potentiels du MARC et songer à présenter des propositions en vue d'obtenir un financement fédéral ou provincial en la matière. Je souscris à ces propositions en principe.

## 9.12 Les médias

C'est par les médias que la plupart des Ontariens apprennent ce qui se passe lors des occupations et manifestations autochtones ainsi que les causes de ces incidents.

Le gouvernement et la police donnent aux journalistes des détails sur ces incidents ainsi que leur version des causes. Ils n'ont cependant, et à juste titre, aucune prise sur la façon dont ces journalistes transmettent et présentent l'information au public. L'indépendance des journalistes est essentielle au rôle qu'ils jouent dans la société canadienne.

L'organisme Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST) a commandé au professeur John Miller de l'Université Ryerson une étude sur la couverture médiatique de la crise d'Ipperwash<sup>76</sup>. Dans son analyse, le professeur Miller a appliqué les principes suivants proposés par l'organisme américain Project for Excellence in Journalism :

- les journalistes ont pour obligation première de rapporter la vérité;
- leur loyauté est avant tout envers les citoyens;
- le journalisme est essentiellement une discipline de vérification;
- les journalistes doivent fournir une tribune publique pour la critique et le compromis;

- ils doivent viser à rendre intéressant et pertinent ce qui est significatif;
- leur reportage doit être complet et mesuré<sup>77</sup>.

Le professeur Miller a aussi comparé la couverture médiatique de la crise d'Ipperwash avec les normes adoptées par la Fédération internationale des journalistes pour la couverture des situations de conflit. Dans le cadre de son étude, il a analysé près de 500 articles extraits de 19 quotidiens, du magazine *Macleans* et de dépêches de quatre agences de presse du Canada pendant la période allant d'août à octobre 1995.

Une des premières observations du professeur Miller est qu'aucun journaliste n'était présent le soir où Dudley George a trouvé la mort. Ainsi, il n'existe pas de compte rendu indépendant de la fusillade par un représentant des médias.

Le professeur Miller a fait d'autres constatations importantes :

- Les articles sur Ipperwash voyaient l'incident de trois manières différentes : les Autochtones étaient des « fauteurs de troubles » (41 p. 100 avant la fusillade, 48 p. 100 après); les Autochtones avaient un motif de revendication légitime (25 p. 100 avant, 31 p. 100 après); les Autochtones avaient un différend interne (33 p. 100 avant, 21 p. 100 après).
- De nombreux articles ont rappelé d'autres crises autochtones, notamment celles d'Oka ou de Gustafsen Lake (31 p. 100 avant, 42 p. 100 après). Selon le professeur Miller, ces comparaisons ont eu un effet défavorable sur l'opinion publique.
- Neuf articles avant la fusillade et quarante-deux après rapportaient que les occupants avaient des armes à feu.
- Presque aucun article ne mentionnait le communiqué du gouvernement fédéral du 13 septembre 1995 sur l'existence de documents faisant état de la présence d'un lieu de sépulture à Ipperwash.
- La plupart des informations journalistiques parues immédiatement après la fusillade privilégiaient la version de l'incident présentée par la Police provinciale de l'Ontario.
- Peu de journalistes comprenaient le conflit interne qui existait au sein de la Première nation de Kettle and Stony Point. Ils qualifiaient les occupants de « faction » ou de « rebelles ».
- Les « Warriors », selon certains journalistes, se trouvaient dans la base militaire et dans le parc, mais aucun journaliste ne leur a parlé ni n'a donné une définition de cette appellation.

- Seulement trois des 92 articles de fond parus émanaient des journalistes qui s'étaient effectivement rendus à Ipperwash.

En dernière analyse, le professeur Miller conclut que « la couverture médiatique de l'incident d'Ipperwash a rendu un service au public en présentant un autre son de cloche différent de la version des communiqués de la Police provinciale de l'Ontario qui disaient que les occupants avaient tiré les premiers et que les policiers avaient agi en légitime défense ». Il a cependant critiqué les journalistes en général de ne pas avoir ajouté suffisamment foi aux déclarations des occupants et d'avoir tendance à privilégier les sources officielles lorsqu'il y a contradiction<sup>78</sup>.

Chose intéressante, la Police provinciale de l'Ontario, dans ses observations concernant les leçons tirées de l'incident de Caledonia, souscrit à la plupart des conclusions de l'analyse du professeur Miller :

[La] Police provinciale de l'Ontario constate que les médias ont accordé une couverture disproportionnée (souvent en citant des sources anonymes) à l'opposition virulente qui s'était manifestée contre l'intervention de la Police provinciale à Caledonia [...] Leur action rend d'autant plus difficile la résolution pacifique des litiges autochtones. Elle enflamme l'esprit des antagonistes de tous bords et fait obstacle au processus de guérison une fois l'incident passé. Faute d'accorder l'égalité de traitement aux griefs exprimés par les Autochtones, les médias rendent plus difficiles, non seulement la résolution de l'incident, mais aussi l'acceptation par le grand public des négociations sur le fond de ces griefs<sup>79</sup>.

L'ALST recommande que le gouvernement fédéral et la province « financent une collaboration entre les écoles de journalisme, les journalistes, les rédacteurs, les universitaires et les représentants d'Autochtones en vue de définir des normes de reportage concernant les peuples et les enjeux autochtones »<sup>80</sup>.

Je souscris au but général de cette proposition. Je crois cependant que l'initiative serait plus efficace si elle émanait et recevait l'appui des principaux organes de presse ou écoles de journalisme.

L'étude réalisée par Wayne Wawryk pour la Commission d'enquête recommande que seuls les policiers chargés officiellement des relations avec les médias soient autorisés à communiquer les informations aux journalistes et que ces informations « soient autorisées au préalable par le commandant des opérations, que la source en soit mentionnée et que les mises à jour soient faites sous l'autorité de ce commandant »<sup>81</sup>.

M. Wawryk invite la police à faire un effort spécial pour tenir les habitants des environs au courant de la tournure probable des événements et des dispositions qu'ils doivent prendre pour y faire face. Il souligne le lien entre l'information recueillie par les services de renseignement de la police et celle qui est communiquée aux journalistes. S'il dispose de sources de renseignement fiables, le commandant des opérations sur le lieu de l'incident est alors mieux placé pour donner des informations exactes.

Il semble que selon la pratique actuelle de la Police provinciale de l'Ontario, l'information lors d'un incident est communiquée par la police aux journalistes, par l'intermédiaire d'un agent officiellement chargé des relations avec les médias, après autorisation du commandant des opérations du lieu. À mon avis, la police doit s'assurer que l'information ainsi communiquée ou contenue dans ses communiqués a été dûment vérifiée. S'il arrive qu'une information inexacte soit donnée par inadvertance, la police devrait faire une mise au point publique dans les meilleurs délais.

### **9.13 Capacité d'intervention médicale d'urgence**

J'examine, dans cette section, les questions qui se rapportent au soutien médical d'urgence des unités tactiques (SMUUT) et aux services d'urgence médicale civils lors des occupations et manifestations autochtones. Ce sujet a suscité une grande controverse aux audiences de la première phase de l'enquête et plusieurs protagonistes, y compris la Police provinciale de l'Ontario, ont traité du dispositif de soutien médical d'urgence dans leurs mémoires finals.

La Commission d'enquête n'a pas prévu de consultations à ce sujet. À part la possibilité de présenter des observations écrites en réponse aux mémoires des autres protagonistes, les parties n'ont pas eu d'échanges de vues sur ce sujet dans le cadre de nos travaux. Par ailleurs, la plupart des études, analyses et recommandations présentées à la Commission d'enquête ne traitent que de manière générale du dispositif de soutien médical d'urgence et non de son rôle dans le cas précis des occupations et manifestations autochtones. C'est pourquoi je n'ai qu'une seule recommandation à faire dans ce domaine au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels : réunir les parties intéressées pour discuter des questions et des préoccupations relevées dans le présent rapport, en particulier des avis et des recommandations du Bureau du coroner en chef (BCC)<sup>82</sup>.

Le BCC a joué un rôle de premier plan dans les discussions relatives au dispositif de soutien médical d'urgence durant les deux phases de l'enquête. Ses mémoires s'inspirent des témoignages entendus durant la première phase de

l'enquête et d'une étude de l'efficacité du SMUUT dans les interventions policières (l'étude Feldman-Schwartz-Morrison)<sup>83</sup>.

### ***9.13.1 Le soutien médical d'urgence des unités tactiques (SMUUT)***

Le SMUUT est l'appellation couramment employée pour désigner les équipes d'auxiliaires sanitaires affectés auprès d'une unité tactique de la police chargée, par exemple, de rétablir l'ordre public ou d'intervenir en cas d'urgence. Au Canada, les auxiliaires sanitaires ne sont pas ordinairement des policiers. Ce sont plutôt des membres des services d'assistance médicale, tels que les ambulanciers, qui ont reçu une formation spéciale en vue de leur affectation auprès des unités de police et qui obéissent aux directives et procédures établies conjointement avec ces dernières. En Ontario, tous les auxiliaires sanitaires ont accès à un médecin surveillant, soit directement lorsque ce dernier est dépêché sur les lieux, soit par radio ou par téléphone mobile lorsqu'il reste à l'hôpital d'attache.

Voici ce qu'on peut lire dans l'étude Feldman-Schwartz-Morrison à ce sujet :

L'idée de soutien médical d'urgence des unités tactiques a reçu l'aval de plusieurs grandes organisations américaines et internationales dans les domaines médical et policier et a été conçue par un grand nombre d'experts en la matière [...] L'expérience a montré que le soutien médical en première ligne lors des opérations militaires tactiques a entraîné une réduction spectaculaire du nombre de morts pour cause de blessures subies sur le champ de bataille. En attendant d'avoir des études complémentaires sur l'utilité du SMUUT dans le domaine civil, il est recommandé d'adapter le modèle militaire et de doter toutes les unités tactiques civiles d'application de la loi d'un soutien médical d'urgence<sup>84</sup>.

La Police provinciale de l'Ontario a déclaré à la Commission d'enquête qu'elle envisage d'élaborer une ligne directrice à ce sujet qui prévoirait, entre autres, « l'engagement à contrat et à temps partiel d'un nombre limité d'auxiliaires sanitaires spécialisés en soins critiques et leur formation en vue de leur déploiement lors d'interventions policières à haut risque ». Elle a cependant indiqué que, en raison de ses ressources financières limitées, il ne lui est pas possible de recruter des auxiliaires sanitaires pour les incorporer dans des unités tactiques<sup>85</sup>.

Le BCC et l'étude Feldman-Schwartz-Morrison recommandent tous deux que, chaque fois qu'une unité d'intervention policière est déployée, il faut la doter d'un SMUUT.

En outre, le BCC recommande que les employés SMUUT soient engagés à plein temps afin de recevoir une formation continue avec les unités tactiques et les unités d'intervention de la police, et qu'il y ait une meilleure coordination avec les services d'urgence médicale civils, les hôpitaux et les autres services médicaux dont le concours pourrait être nécessaire lorsque des policiers ou des civils sont blessés. La mise en œuvre de cette recommandation pose évidemment des problèmes financiers et pratiques. Par exemple, il serait difficile sur le plan logistique de doter d'un SMUUT une grande partie du territoire de la province là où il ne serait requis qu'occasionnellement. En dehors des services d'évacuation médicale aérienne, il n'existe aucune entreprise offrant des services de secours médical d'urgence à laquelle la Police provinciale de l'Ontario pourrait adjuger un marché de services SMUUT à l'échelle provinciale. L'étude Feldman-Schwartz-Morrison estime qu'un dispositif régional serait utile, mais elle reconnaît que le délai d'intervention pourrait dans ce cas être trop long.

Le BCC recommande aussi d'accroître les possibilités de s'adresser aux établissements locaux d'urgence médicale pour obtenir les services d'auxiliaires sanitaires versés dans le maintien des fonctions vitales.

Une dernière question que nous avons examinée est celle de savoir si les personnels SMUUT devraient soigner seulement des policiers et des personnes arrêtées. Selon le *Manuel des opérations tactiques* de la GRC, les policiers participant à des interventions policières reçoivent des premiers soins en priorité, mais les équipes de secours médical d'urgence soignent également les « manifestants arrêtés ». Le rapport de la Commission des plaintes du public contre la GRC concernant les agissements de la GRC lors du Sommet des Amériques à Québec en avril 2001 a critiqué cette restriction, laquelle revenait à exclure les manifestants qui n'étaient pas arrêtés. La GRC a reconnu par la suite que la directive était muette au sujet des soins médicaux donnés aux manifestants qui n'étaient pas arrêtés et elle a déclaré que ceux-ci seraient soignés si les circonstances le permettaient, compte tenu des ressources disponibles, des nécessités opérationnelles et de la sécurité du lieu<sup>86</sup>. Par contraste, on m'a informé que la Police d'Ottawa prévoit ordinairement prodiguer des premiers soins aux manifestants. Il est clair que la proposition du BCC suppose que les équipes SMUUT prodigueront des soins à tout le monde.

#### ***9.13.2 Coordination et planification d'avant-crise***

Le Bureau du coroner en chef recommande d'améliorer la liaison et la coordination entre les services de police chargés de maintenir l'ordre lors de troubles publics et les services d'urgence médicale chargés de donner des premiers soins

afin de permettre l'évacuation rapide par voie terrestre ou aérienne des blessés vers les hôpitaux équipés pour traiter des traumatismes possiblement mortels<sup>87</sup>.

#### ***9.13.3 Communications au sujet des blessés***

Il faut que la police s'assure que les personnels médicaux disposent des renseignements d'ordre médical concernant l'incident ainsi que les blessés. Il arrive que des tiers, notamment des membres de la famille, possèdent d'importants renseignements concernant la personne blessée. Dans ces cas, il faut les autoriser et même les encourager à les communiquer rapidement aux personnels des hôpitaux et des services d'urgence médicale. Le BCC recommande que les policiers et les personnels des hôpitaux et des services d'urgence médicale reçoivent une formation en la matière en vue d'améliorer l'efficacité de la communication des renseignements d'intérêt médical<sup>88</sup>.

#### ***9.13.4 Counseling d'après-crise***

De nombreuses personnes — des occupants, des membres de la Première nation locale et des policiers — ont subi un traumatisme grave, voire permanent, résultant de l'incident d'Ipperwash. Je sais que la Police provinciale de l'Ontario a des programmes améliorés pour s'occuper de ses policiers traumatisés. Malheureusement, il ne semble pas qu'il y ait un programme équivalent pour les autres victimes. Plusieurs parties sont en faveur de la proposition visant à offrir promptement un programme de counseling à ceux qui ont souffert, à titre de participants ou de témoins, de troubles émotifs et psychologiques débilitants, occasionnés par des événements violents et traumatisants dans le cadre de l'intervention policière. Elles recommandent d'inclure dans le programme offert des séances de guérison traditionnelle autochtone<sup>89</sup>.

#### ***9.13.5 Efficacité***

L'étude Feldman-Schwartz-Morrison constate qu'il n'existe pas d'« examen systématique et à jour de l'efficacité du soutien médical d'urgence des unités tactiques »<sup>90</sup> :

On ne dispose que de très peu de données sur l'efficacité d'une branche de l'aide médicale urgente périhospitalière, celle du soutien médical d'urgence des unités tactiques dans le domaine civil de l'application de la loi. À l'avenir, les chercheurs devraient cerner les résultats cliniques et systémiques qui permettent d'évaluer les stratégies de mise en œuvre

et les normes de rendement. Il faut encourager les équipes de soutien médical d'urgence des unités tactiques à noter et à rapporter les cas d'intervention lors d'événements où elles sont appelées à entrer en action ainsi que les résultats qu'elles ont obtenus.<sup>91</sup>

## Recommandations

38. Il est recommandé que les polices en Ontario favorisent le maintien de la paix en poursuivant les objectifs suivants lorsqu'elles interviennent pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones :
  - a. réduire au minimum le risque de violence;
  - b. maintenir et rétablir l'ordre public;
  - c. faciliter l'exercice des droits protégés par la Constitution;
  - d. rester neutre sur la question de la légitimité du grief.
  - e. faciliter l'instauration d'un climat de confiance propice à la résolution constructive du différend entre les parties.
39. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario continue à accorder une grande priorité à son *Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents* (Concept de préparation), à ses équipes chargées des relations avec les Autochtones et aux initiatives connexes, et y affecte des ressources suffisantes ainsi qu'un soutien adéquat de la part des échelons supérieurs.
40. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario demande à des tiers indépendants d'évaluer son Concept de préparation et son programme des équipes chargées des relations avec les Autochtones. Il faut qu'il y ait une participation appréciable et effective de représentants autochtones aux étapes de la conception, de la supervision et de l'analyse.
41. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario affiche sur son site Web tous les textes et guides pertinents de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial sur le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Il est aussi recommandé qu'elle publie un rapport annuel sur l'application de son Concept de préparation.
42. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario constitue un comité

chargé de mener des consultations officielles auprès des principales organisations autochtones en Ontario.

43. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario adopte une politique en matière de concertation et de liaison avec les collectivités non autochtones touchées par une occupation ou manifestation autochtone. Il est recommandé que cette politique soit formulée après consultation de ces collectivités environnantes et diffusée aux représentants locaux. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario l'affiche aussi sur son site Web.
44. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario élabore une stratégie pour rétablir de bons rapports avec les collectivités autochtones et non autochtones après une occupation ou manifestation autochtone. Il est recommandé que le gouvernement fédéral, la province et les municipalités donnent leur appui à cette stratégie et y participent. Il est recommandé qu'elle soit diffusée aux parties intéressées et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.
45. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique de maintien de la paix dans ses interventions lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique réaffirmera publiquement l'engagement du gouvernement provincial envers le maintien de la paix. Elle favorisera une action uniforme et coordonnée du gouvernement provincial et des polices en Ontario. Elle prévoira notamment :
  - a. une directive ministérielle du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels à la Police provinciale de l'Ontario réaffirmant la politique de maintien de la paix du gouvernement provincial en cas d'occupation et manifestation autochtones. Cette directive reconnaît et adopte les objectifs généraux et les pratiques du Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario; et
  - b. des lignes directrices ministérielles du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux autres services de police en Ontario reprenant essentiellement sa consigne à la Police provinciale de l'Ontario, mais leur accordant une certaine latitude pour tenir compte des circonstances locales.

Il est recommandé que la politique du gouvernement provincial de maintien de la paix précise qu'elle s'applique au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, à la Police provinciale de l'Ontario, au

ministère des Richesses naturelles ainsi qu'à tout autre ministère ou organisme concerné par une occupation ou manifestation autochtone.

Cette politique sera promulguée dès que possible. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels consultera ensuite les Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario, les autres services de police et, le cas échéant, les collectivités locales sur la portée et la teneur d'une politique à plus long terme.

46. Il est recommandé que le gouvernement provincial affecte des ressources suffisantes à la Police provinciale de l'Ontario pour la réalisation de ses initiatives en matière de maintien de l'ordre lors des occupations autochtones. Ce financement sera subordonné à l'obligation pour la Police provinciale de l'Ontario de commander et de rendre publiques des évaluations indépendantes de son Concept de préparation et de son programme des équipes chargées des relations avec les Autochtones.
47. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique en matière d'injonctions en cas d'occupation ou manifestation autochtone. Cette politique précisera que l'injonction demandée doit avoir pour objet de promouvoir le maintien de la paix lors de ces incidents. Elle fera ressortir le rôle particulier du procureur général dans les requêtes en injonction ainsi que la volonté du gouvernement provincial d'être partie aux requêtes en injonction introduites par des propriétaires fonciers privés et susceptibles de toucher les droits ancestraux ou droits reconnus par traité dont jouissent les Autochtones.
48. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario ait le droit d'être représentée à part dans les procédures d'injonction. Le gouvernement provincial facilitera la désignation d'office par le tribunal d'un avocat pour les parties intéressées, le cas échéant, pour éclairer le tribunal au sujet des points litigieux.
49. Il est recommandé que les comités interministériels constitués à l'occasion des barrages routiers érigés par les Autochtones soient soigneusement organisés afin qu'ils respectent la responsabilité publique du ministre. Ils seront mis au courant des éléments suivants :
  - a. la compétence respective de la police et du gouvernement;
  - b. les politiques actuelles du gouvernement provincial et de la police en matière de maintien de la paix;

- c. les grandes lignes de la stratégie et des objectifs de la police en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones;
- d. le statut constitutionnel particulier des droits et des revendications autochtones et le droit de réunion pacifique garanti par la Constitution; l'historique du différend, les points en litige et les revendications en cause.

Il est recommandé que les ministres compétents, leurs collaborateurs et d'autres hauts fonctionnaires provinciaux soient mis au courant de la même façon.

50. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique souple de négociation avec les manifestants lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique tiendra compte des facteurs suivants :
  - a. une évaluation réaliste de la revendication des manifestants;
  - b. les risques pour la sécurité du public;
  - c. la volonté ou la capacité de négocier des manifestants ou de la Première nation concernée;
  - d. les chances de parvenir à un règlement constructif, pacifique et rapide;
  - e. les perturbations socio-économiques causées par l'occupation;
  - f. tout autre facteur pertinent.
51. Il est recommandé que le gouvernement fédéral, la province, les municipalités et les Premières nations entreprennent de promouvoir un programme de sensibilisation du public et d'information communautaire au sujet des manifestations autochtones importantes. La Police provinciale de l'Ontario devra elle aussi promouvoir activement un programme semblable.
52. Il est recommandé que le gouvernement fédéral s'engage publiquement à collaborer avec le gouvernement provincial lors des occupations et manifestations autochtones en Ontario et à partager sa volonté de régler les griefs sous-jacents. Il assurera la direction générale des négociations lorsque des revendications territoriales sont en jeu.
53. Il est recommandé que le gouvernement provincial, les organisations des Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario et d'autres services de police en Ontario mettent en place des réseaux propres à promouvoir la

communication, la compréhension, la confiance et la collaboration lors des occupations et manifestations autochtones. Ces réseaux comprendront les éléments suivants :

- a. La Police provinciale de l'Ontario et les organisations des Premières nations en Ontario élaboreront des protocoles en matière de sécurité du public, de communication et/ou de conduite des opérations.
  - b. La Police provinciale de l'Ontario et les polices des Premières nations planifieront conjointement leur intervention lors des occupations et manifestations autochtones. Elles modifieront leurs protocoles actuels pour y inclure les cas d'occupation et de manifestation.
  - c. Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les représentants des polices municipales prévoiront des ressources, des méthodes ou des protocoles afin d'aider les polices municipales en cas d'occupation ou manifestation autochtone en milieu urbain.
  - d. La Police provinciale de l'Ontario et le ministère des Richesses naturelles formuleront un protocole de conduite des opérations compatible avec les objectifs et pratiques énoncés dans le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario.
  - e. La Police provinciale de l'Ontario offrira aux services de police des Premières nations la formation des négociateurs en cas de crise.
54. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario et les autres services de police diffusent des informations exactes dans leurs communiqués de presse. Ils publieront rapidement une mise au point publique lorsque les informations données sont inexactes.
55. Il est recommandé que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels réunisse les parties intéressées pour examiner les questions relevées dans le présent rapport au sujet du soutien médical d'urgence des unités tactiques et des services d'urgence médicale civils, y compris les avis et recommandations du Bureau du coroner en chef.

## Notes

- 1 (i) John Borrows, « Crown and Aboriginal Occupations of Land: A History & Comparison »; (ii) Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce: Policing and Aboriginal Occupations and Protests »; (iii) Willem de Lint, « Public Order Policing in Canada: An Analysis of Operations in Recent High Stakes Events »; (iv) Wayne Wawryk, « The Collection and Use of Intelligence in Policing Public Order Events » (Documents de recherche de l'enquête).
- 2 La Police provinciale de l'Ontario a présenté à la Commission d'enquête les documents d'information suivants, qui exposent en détail les changements dans les pratiques de maintien de l'ordre depuis 1995, notamment en matière de collecte des renseignements, de prise de notes, de formation, d'équipement, et de soutien médical d'urgence : « OPP Public Order Units: A Comparison of 1995 to 2006 », « Summary of Changes to POU 1995-2006 », « OPP Emergency Response Services: A Comparison of 1995 to 2006 », et « Summary of Changes to Integrated Response 1995-2006 » (Documents soumis à l'enquête).
- 3 Clairmont et Potts, p. 11.
- 4 de Lint, p. 4.
- 5 Ibid., p. 20.
- 6 Ibid., p. 14.
- 7 Wawryk, p. 5.
- 8 *Code criminel*, LRC (1985), ch. C-46, art. 25-27.
- 9 Voir « OPP Public Order Units: A Comparison of 1995 to 2006 » (Document soumis à l'enquête).
- 10 Clairmont et Potts, p. 19.
- 11 Voir Clairmont et Potts, pp. 25-57.
- 12 Police provinciale de l'Ontario, « Aboriginal Initiatives: Building Respectful Relationships » (Document soumis à l'enquête), Annexe E.
- 13 Clairmont et Potts, pp. 67-83.
- 14 Ibid., pp. 68-71.
- 15 Ibid., p. 79.
- 16 *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, [2006] O.J. N° 4790, Cour d'appel de l'Ontario, motifs de jugement rendus publics le 14 décembre 2006, paragr. 114.
- 17 Ibid., paragraphe 117 et 118.
- 18 Ibid., p. 82.
- 19 Ibid., p. 25.
- 20 Ibid., p. 30.
- 21 Les Chippewas de la Première nation non cédée de Nawash, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » (Document soumis à l'enquête), pp. 213-24.
- 22 Nishnawbe-Aski Police Services Board, « Confrontations over Resources Development » (Document soumis à l'enquête), p. 29.
- 23 L'aperçu sur la Police provinciale de l'Ontario dans cette section est tiré de son document intitulé « Aboriginal Initiatives », pp. 9-11.

- 24 Ibid. La Police provinciale de l'Ontario fait encore état de plusieurs initiatives, nouvelles ou en cours de formulation, qui visent les mêmes objectifs, savoir : création de conseils régionaux de liaison avec les Autochtones, amélioration du programme de sensibilisation des échelons supérieurs, renforcement des effectifs des agents de liaison opérationnelle avec les Autochtones, renforcement des effectifs ART, mentorat renforcé du personnel autochtone de la Police provinciale de l'Ontario, programmes localisés de sensibilisation aux questions autochtones, prix Jim Potts, et soutien du Law Enforcement and Aboriginal Diversity Network (LEAD). Ces initiatives entre autres sont expliquées en détail dans le rapport de la Police provinciale de l'Ontario.
- 25 Ibid., Annexe E, p. 2.
- 26 Temoignage de Gwen Boniface, 14 juin 2006. Transcription, pp. 89-90.
- 27 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 15.
- 28 Ibid., p. 4.
- 29 Ibid., p. 61.
- 30 Clairmont et Potts, p. 27.
- 31 Secrétariat aux affaires autochtones de l'Ontario, « Six Nations (Caledonia) Negotiations Costs to Date », <[http://wwwaboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/news/news\\_061102.html](http://wwwaboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/news/news_061102.html)>. Le gouvernement provincial a demandé au gouvernement fédéral de lui rembourser ces dépenses.
- 32 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 7 et 8.
- 33 Amnesty International, Mémoire, p. 16.
- 34 Au cours d'une crise, les gradés et agents de la Police provinciale de l'Ontario tiennent des comptes rendus substantiels. Des « scribes » qualifiés consignent les notes des commandants du lieu, qui les adoptent après correction le cas échéant. Les commandants d'unité des troubles publics sur les lieux sont accompagnés d'un scribe muni d'un micro-magnétophone. Toutes les communications radiophoniques et téléphoniques passant par les centres de communications provinciales sont enregistrées et mémorisées sur support numérique. En cas de crise de niveau 2 requérant une intervention intégrée, toutes les communications radio sont enregistrées et mémorisées sur support numérique, de même que toutes les communications radio TRU (sur une fréquence différente) et toutes les négociations sur la crise. Autant que faire se peut, les communications par les lignes téléphoniques du poste de commandement sont aussi enregistrées et mémorisées sur support numérique. La Police provinciale de l'Ontario dispose maintenant de meilleures ressources vidéo pour enregistrer par exemple le déploiement des unités des troubles publics ou des équipes d'arrestation lors de troubles publics. Elle s'appuie maintenant davantage sur les bulletins de renseignements vérifiés.
- 35 Les examens obligatoires permettent non seulement l'analyse systémique de la conduite des opérations de la Police provinciale de l'Ontario lors d'une crise, mais aussi le partage des leçons apprises avec d'autres commandants ainsi que l'intégration de ces leçons dans la formation initiale et le perfectionnement des commandants et des agents spécialisés. Les agents de première ligne participent aussi aux débriefages.
- 36 Bureau du procureur général de l'Ontario, Rapport annuel 2005, p. 243 <[http://www.auditor.on.ca/en/reports\\_en/en05\\_312en05.pdf](http://www.auditor.on.ca/en/reports_en/en05_312en05.pdf)>.
- 37 Ibid.
- 38 Ibid., p. 242.
- 39 Je note en passant que la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps de police en Ontario pourraient faire un meilleur usage de leurs sites Web. Il ressort d'un bref survol des sites du Metropolitan Police Service à Londres (Angleterre), du Federal Bureau of Investigation des États-Unis, de la GRC, et du service de police de Seattle, pour ne nommer que ceux-là, qu'ils contiennent tous bien plus d'informations, de rapports et de publications que ne le fait le site de la Police provinciale de l'Ontario; voir Metropolitan Police Service (London, England) <<http://www.met.police.uk/index.shtml>>; Federal Bureau

of Investigation <<http://www.fbi.gov>>; RCMP <<http://www.rcmp-grc.gc.ca>>; et Seattle Police Department <<http://www.cityofseattle.net/police>>.

- 40 Aboriginal Legal Services de Toronto, Mémoire, Phase 2, p. 56.
- 41 Les rapports de l'organisme dit Her Majesty's Inspectorate of Constabulary peuvent être consultés sur le site <<http://www.inspectortates.homeoffice.gov.uk/hmic>>, y compris « City of London Police: Managing Public Disorder » (July 2003), sous la rubrique « Best Value Inspection Reports ».
- 42 La Police provinciale de l'Ontario pourrait logiquement étendre la pratique d'auto-examen et de compte rendu public à une gamme d'autres activités. Les rapports publics de ce genre compléteraient les mécanismes de responsabilisation actuellement en usage.
- 43 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 21.
- 44 Municipalité de Lambton Shores, Mémoire, p. 15.
- 45 Gwen Boniface, Témoignage, 14 juin 2006, Transcription, pp. 197-201.
- 46 L'alinea 3(2)j) de la Loi est examiné en détail au chapitre 12. Cette disposition habilite le ministère à donner des directives générales aux corps de police en Ontario. Pour notre propos, il suffit de dire qu'aucune recommandation contenue dans cette section ne saurait être considérée comme portant atteinte à « l'indépendance de la police » ou comme échappant à la compétence du ministère.
- 47 *Loi sur les services policiers*, paragraphe 17(2). Cette disposition est aussi examinée en détail au chapitre 12.
- 48 Cette section porte sur les injonctions contre une occupation ou manifestation autochtone. Au chapitre 5, j'ai abordé la décision *Platinex* et les procédures d'injonction dans le contexte de l'obligation de consultation et d'accommodement de la province.
- 49 *Henco Industries Ltd. v. Haudenosaunee Six Nations Confederacy Council*, [2006] O.J. N° 4790, Cour d'appel de l'Ontario, décision rendue publique le 14 décembre 2006.
- 50 Ibid., paragraphe 113.
- 51 Ibid., paragraphe 116.
- 52 Ibid., paragraphe 135.
- 53 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, paragraphe 57.
- 54 Ibid., paragraphe 58.
- 55 Ibid., paragraphe 57.
- 56 Ibid., paragraphe 59.
- 57 Les Chippewas de la Première nation de Kettle and Stony Point, Mémoire, p. 75.
- 58 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire en réponse, Phase 2, p. 93.
- 59 W. Wesley Pue, « Trespass and Expressive Rights », p. 50. (Document de recherche de l'enquête).
- 60 J.L.J. Edwards, *The Attorney General, Politics and the Public Interest* (Londres : Sweet and Maxwell, 1984), p.190; J.L.J. Edwards, « The Attorney General and the Charter of Rights » in Robert J. Sharpe, directeur, *Charter Litigation* (Toronto : Butterworths, 1987), p. 53; Ian G. Scott, « The Role of the Attorney General and the Charter of Rights », 29 *Criminal Law Quarterly* 187 (1987), p.197.
- 61 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, paragraphe 61.
- 62 Les Chippewas de la Première nation non cédée de Nawash, p. 13.
- 63 Secrétariat aux affaires autochtones de l'Ontario, « Six Nations (Caledonia) Negotiations », <<http://wwwaboriginalaffairs.osaa.gov.on.ca/english/caledonia>>.

- 64 Courriel en date du 12 octobre 2006 envoyé au personnel de la Commission d'enquête par l'avocat de la province d'Ontario (versé aux dossiers de la Commission d'enquête).
- 65 Gendarmerie royale du Canada, « Public Safety Cooperation Protocol Between the Assembly of First Nations and Royal Canadian Mounted Police », <[http://www.rcmp-grc.gc.ca/ecaps/psc-protocol\\_e.htm](http://www.rcmp-grc.gc.ca/ecaps/psc-protocol_e.htm)>.
- 66 Clairmont et Potts, p. 81.
- 67 Chiefs of Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 6 : « Il est recommandé que des protocoles soient négociés entre les services de police de l'Ontario et des représentants politiques des Premières nations (aux niveaux d'organisation politique locale et régionale) pour prévenir les conflits ou les résoudre sans incident. »
- 68 Protocole d'accord entre les Nishnawbe-Aski Police Services et la Police provinciale de l'Ontario, 2003, inclus dans les documents produits par la Police provinciale de l'Ontario pour la phase 2 et distribués au Forum de la Police provinciale de l'Ontario dans le cadre de l'enquête, janvier 2006 (versé aux dossiers de l'enquête).
- 69 Chiefs of Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 56.
- 70 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 28.
- 71 Clairmont et Potts, p. 37.
- 72 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire, Phase 2, p. 33.
- 73 Clairmont et Potts, p. 64.
- 74 Ibid., p. 45.
- 75 Ibid., p. 85.
- 76 Aboriginal Legal Services of Toronto, *Ipperwash and the Media: A Critical Analysis of How the Story Was Covered* (Étude réalisée pour la Commission d'enquête). John Miller a analysé des articles extraits de 19 quotidiens, du magazine *Macleans* et de dépêches de quatre agences de presse du Canada pendant la période allant d'août à octobre 1995 environ. Il a examiné en tout 496 articles. D'autres études réalisées pour la Commission d'enquête, notamment celles de Wawryk et de Clairmont et Potts, ont traité des effets de la couverture médiatique. Plusieurs mémoires des parties ont aussi traité de la couverture médiatique.
- 77 Ibid., pp. 19-23.
- 78 La Police provinciale de l'Ontario s'est excusée au cours de l'enquête d'avoir rendus publics deux communiqués de presse sur l'incident d'Ipperwash, tous deux datés du 7 septembre 1995 et comportant des inexactitudes : ils indiquaient notamment que les occupants étaient armés. Elle soutient que les policiers croyaient alors que l'information était exacte. Voir le mémoire en réponse de la Police provinciale de l'Ontario, Phase 2, p. 68.
- 79 Police provinciale de l'Ontario, Mémoire en réponse, Phase 2, pp. 132 et 133.
- 80 Aboriginal Legal Services of Toronto, Mémoire, Phase 2, p. 15.
- 81 Wawryk, p. 26.
- 82 Le Bureau du coroner en chef a aussi tenu à l'intention de la Commission d'enquête et des parties, des séances d'information sur les pratiques actuelles en matière de SMUUT.
- 83 Michael J. Feldman, Brian Schwartz et Laurie J. Morrison, *Effectiveness of Tactical Emergency Medical Support: A Systematic Review* (Étude réalisée pour la Commission d'enquête).
- 84 Coroner en chef de l'Ontario et Bureau du coroner en chef, Mémoire, p. 10.
- 85 Police provinciale de l'Ontario, *OPP Emergency Response Services: A Comparison of 1995 to 2006* (Étude réalisée pour la Commission d'enquête), pp. 13 et 14.

86 G. Zaccardelli, commissaire de la GRC, Lettre à Shirley Heafey, présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC, 3 février, 2004, p. 11 (versée aux dossiers de la Commission d'enquête).

87 Coroner en chef de l'Ontario et Bureau du coroner en chef, Mémoire, p. 24.

88 *Ibid.*, p. 25.

89 Le mémoire de la Première nation des Chippewas of Kettle and Stony Point, p. 84, recommande que « la province, après consultation de la Première nation, entreprenne une évaluation des besoins en counseling résultant de l'incident et élabore, pour l'accès au counseling, une stratégie de guérison axée soit sur des services médicaux classiques, soit sur les méthodes traditionnelles autochtones ». Les mémoires du coroner en chef et du Bureau du coroner en chef ainsi que de l'Aazhoodena et du groupe de la famille George sont en faveur de cette recommandation.

90 Feldman, Schwartz et Morrison, p. 1.

91 *Ibid.*, p. 10.



---

## PRESTATION DE SERVICES POLICIERS AUX PREMIÈRES NATIONS

Les uns après les autres, les chercheurs, parties, témoins et participants qui ont pris part à nos consultations m'ont indiqué que les services de police des Premières nations pourraient aider à améliorer les relations entre les peuples autochtones et la police et à réduire le risque de violence.

Les services de police des Premières nations appuient souvent la Police provinciale de l'Ontario lors des occupations et manifestations sur le territoire relevant de la Police provinciale de l'Ontario. Les services de police des Premières nations sont aussi souvent appelés à prendre en charge le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations dans leurs propres collectivités. Les services de police des Premières nations jouent également un rôle important dans la prévention des occupations et manifestations, en désamorçant les tensions avant qu'elles ne mènent à une manifestation. Ces responsabilités augmenteront probablement et ce, pour deux raisons. Premièrement, la Police provinciale de l'Ontario ne fournira probablement plus directement des services policiers aux collectivités des Premières nations. Deuxièmement, le nord de l'Ontario sera probablement le site d'autres occupations et manifestations autochtones à l'avenir et le maintien de l'ordre dans la plus grande partie du nord de l'Ontario est assuré par les services de police des Premières nations. Par conséquent, la sécurité et l'efficacité des services de police des Premières nations sont des éléments très importants dont je dois tenir compte dans mon mandat de la partie 2, lequel consiste à présenter des recommandations visant à prévenir la violence lors des occupations et manifestations autochtones.

La prestation de services policiers aux Premières nations a fait l'objet d'une longue discussion lors du forum de la Police provinciale de l'Ontario intitulé « Building Relationships », qui a eu lieu en janvier 2006, et lors de l'Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario dans le cadre de l'enquête, en mars 2006. Elle a aussi fait l'objet d'un examen dans plusieurs présentations à l'enquête, plus particulièrement dans la présentation des services de police de la nation nishnawbe-aski (SPNNA).

Les commissions et enquêtes dans l'ensemble du pays ont fait renvoi aux avantages éventuels de la prestation de services policiers aux Premières nations. Elles ont encouragé à maintes reprises l'élaboration de services de police autonomes et adaptés à la culture pour les Premières nations. La Commission royale sur les peuples autochtones en est un exemple :

Dans des rapports de recherche et lors d'enquêtes judiciaires aux échelons provincial et fédéral, les peuples autochtones ont exprimé le désir de participer tant au développement qu'à l'exploitation des institutions et services de maintien de l'ordre lors de conférences. Ce désir repose sur la croyance des peuples autochtones selon laquelle les solutions durables aux programmes de maintien de l'ordre sont fondées sur les gens et les collectivités elles-mêmes. Bien entendu, l'autonomie gouvernementale autochtone offre aux collectivités la plus grande possibilité de participation au maintien de l'ordre. Il en est ainsi non seulement parce qu'elle est la voie la plus prometteuse (mais pas la seule) pour modifier les accords existants, mais aussi parce qu'elle promet une fondation cohérente et complète pour la structure gouvernementale communautaire, le processus décisionnel et la compétence législative, lesquels sont tous des conditions préalables au développement, à la mise en œuvre et à l'exploitation de corps de police autochtones réellement autonomes<sup>1</sup>.

Malgré le soutien continu des enquêtes, des rapports et des services de police traditionnels, les défenseurs de la police des Premières nations se plaignent souvent du financement et du statut juridique « de deuxième ordre » qui lui sont accordés. Ils soutiennent que les forces des Premières nations sont « vouées à l'échec » en raison de l'absence de financement et de leurs mandats restreints. Ils font valoir que les services de police des Premières nations devraient être financés et soutenus comme s'il s'agissait de remplacements et non d'améliorations des services de police traditionnels sur leurs territoires. À ce sujet, la Commission d'enquête s'est fait dire à maintes reprises que les services de police des Premières nations continuent à faire face à des défis :

- Leurs services font l'objet d'une demande importante.
- En règle générale, il s'agit de petites organisations qui n'ont pas le financement nécessaire pour fournir les services auxquels les collectivités des Premières nations s'attendent de leur part.
- Souvent, ils n'offrent pas de services spécialisés.
- Ils sont souvent responsables du maintien de l'ordre sur d'énormes territoires géographiques.
- Ils ne bénéficient même pas de la sécurité juridique ou financière d'un petit service de police traditionnel.

Le document de recherche de l'enquête sur la prestation de services policiers

aux Premières nations, rédigé par le professeur Don Clairmont, a examiné de façon détaillée l'historique, les services, les restrictions et le potentiel des services de police des Premières nations dans l'ensemble du Canada<sup>2</sup>. Les recherches du professeur Clairmont ont établi le profil de neuf services de police autogérés au Canada, dont cinq en Ontario<sup>3</sup>.

Les services de police des Premières nations en Ontario sont à la fois utiles et productifs. Ils contribuent de façon importante à la sécurité publique, favorisent la prestation de services policiers adaptés à la culture et aident à bâtir des relations de respect entre la police et les peuples autochtones dans l'ensemble de la province. Il s'agit de savoir comment les appuyer et les maintenir de manière à ce qu'ils soient encore plus efficaces à l'avenir.

À mon avis, il est nécessaire que les gouvernements provincial, fédéral et des Premières nations s'engagent conjointement à renouveler les services de police des Premières nations en Ontario. Ensemble, ils doivent consolider les gains obtenus jusqu'à présent et faire en sorte que les services de police des Premières nations bénéficient d'un fondement financier, opérationnel et juridique beaucoup plus solide. Sinon, les services de police des Premières nations demeureront des programmes ou des expériences et ne seront pas des services de police au plein sens du terme. Cela serait malheureux. Je suis d'avis que des réformes sont nécessaires pour permettre aux services de police des Premières nations de réaliser leur potentiel considérable en tant que services de police et de maintien de la paix pour leurs collectivités.

Dans le présent chapitre, mes recommandations visent à aider les services de police des Premières nations à développer et offrir aux collectivités des Premières nations des services policiers d'une qualité identique à celle des services policiers que la plupart des Ontariens et Ontariennes tiennent pour acquis ou qui peuvent même être disponibles dans les collectivités avoisinant les Premières nations dont les services policiers sont assurés par la Police provinciale de l'Ontario. Mes recommandations visent à protéger la sécurité communautaire, garantir la prestation de services policiers viables et professionnels, favoriser des services policiers et un maintien de la paix adaptés à la culture et promouvoir et protéger l'ordre public dans les collectivités vulnérables. Toutefois, à un certain niveau, il est tout simplement question d'égalité et d'équité. Rien ne justifie que les résidants des Premières nations en Ontario aient des services policiers de moindre qualité que ceux dont bénéficient les Ontariens et Ontariennes non autochtones.

Le présent chapitre mettra surtout l'accent sur les services de police autogérés des Premières nations, puisqu'ils sont devenus le modèle dominant en Ontario. À quelques exceptions près, il est prévu qu'il s'agira de la principale forme de prestation de services policiers aux Premières nations à l'avenir.

## **10.1 Pourquoi les Premières nations veulent avoir leurs propres services de police**

Le grand chef Stan Loutit, du conseil tribal de Mushkegowuk, a indiqué à la Commission d'enquête que l'incitation à bâtir un système judiciaire tire ses racines de l'esprit national :

Nous voulons développer nos propres formes de justice [...] La justice est un élément clé de la construction d'une nation. Je suis d'avis que les initiatives dont nous avons entendu parler aujourd'hui devraient être soutenues parce qu'elles viennent du peuple [...] et si une chose vient du peuple, nous la prenons en charge, nous avons une sensation de fierté, nous sentons qu'elle nous appartient<sup>4</sup>.

Le grand chef adjoint Simon Fobister, de la Première nation de Grassy Narrows, a expliqué davantage pourquoi les Premières nations veulent contrôler leurs propres services policiers :

Après des années à recevoir les plaintes des agents des Premières nations visés par l'Entente tripartite sur la prestation de services policiers aux Premières Nations de l'Ontario et les plaintes de nos gens dans les collectivités pour absence d'intervention et service irrespectueux, ainsi que trop de plaintes concernant l'usage de la force excessive par des policiers de la Police provinciale de l'Ontario, les Premières nations du traité n° 3 ont demandé leur propre service de police [...] Nous souhaitons que nos propres services de police soient en mesure d'appliquer nos propres lois. Nous reconnaissons qu'il y a eu une nette réduction du harcèlement par la police et de l'usage de la force excessive au cours du processus d'arrestation auquel a participé la police des Premières nations<sup>5</sup>.

Plusieurs présentations à l'enquête et de nombreux conférenciers lors des forums et consultations tenus dans le cadre de l'enquête ont repris ce point de vue, notamment les Chiefs of Ontario :

Il faut une plus grande reconnaissance, un plus grand soutien et plus de ressources financières de la part de l'Ontario et du Canada pour les services de police dirigés par les Premières nations en Ontario et pour l'administration des systèmes judiciaires fondée sur les Premières nations. Il faut une plus grande reconnaissance du droit des Premières nations et un soutien des processus d'exécution, ainsi qu'un engagement

vis-à-vis des ententes réciproques visant la mise en œuvre des systèmes judiciaires fondés sur les Premières nations.

Les services de police des Premières nations sont des institutions uniques. Il ne s'agit pas simplement de solutions de rechange aux services de police traditionnels. En effet, il s'est dégagé des enquêtes et rapports antérieurs un consensus selon lequel la prestation de services policiers traditionnels et l'application ordinaire de la loi sont généralement étrangères à la culture des peuples autochtones. Il en est ainsi parce que les Premières nations ont traditionnellement eu leurs propres systèmes juridiques, lesquels sont très différents de la justice traditionnelle et de la prestation de services policiers traditionnels. Par exemple, les services de police de la nation nishnawbe-aski ont expliqué que, dans plusieurs langues des Premières nations, le mot employé pour désigner la « police » signifie « celui qui tient l'arme, celui qui tient l'arme au-dessus de vous », « celui qui vous enferme ou celui qui vous lie » et « celui qui vous appréhende ou celui qui vous emmène »<sup>6</sup>.

En effet, comme l'ont expliqué les SPNNA, plusieurs dirigeants des Premières nations croient que les services de police des Premières nations devaient constituer une transition entre les services de police ordinaires et un service de maintien de la paix conçu pour les Premières nations :

Les Premières nations observaient certaines normes communautaires que les membres étaient censés respecter. Ces attentes étaient fondées sur le respect de la primauté du droit ou des traditions et coutumes. Lorsqu'une intervention directe était nécessaire, les collectivités des Premières nations conféraient à certaines personnes la responsabilité d'agir à titre de gardiens de la paix ou de surveillants. Les approches adoptées n'étaient pas intrusives mais comprenaient du counseling, un rapprochement et un ressourcement.

Dans plusieurs collectivités des Premières nations où les mesures de maintien de la paix n'ont pas porté fruit, des mesures progressives ont dû être prises pour assurer la sécurité et la protection des membres de la collectivité. De telles mesures nécessitaient le soutien et l'accord de la collectivité. La mesure la plus sévère aurait sans doute été l'expulsion de la collectivité. L'expulsion n'était pas une tactique surprise, puisque tous les membres étaient au courant des conséquences possibles de l'inobservation continue des normes communautaires.

Les mesures d'intervention directe étaient moins intrusives et étaient

ainsi prises pour le bien de l'individu et de la collectivité. L'intervention portait sur le ressourcen·ent et la réparation.

Les responsabilités relatives au maintien de la paix variaient selon la nation et la collectivité. Ces responsabilités étaient déterminées par la collectivité dans son ensemble et par les mesures qui étaient requises pour régler les questions donnant lieu à la nécessité d'une intervention directe<sup>7</sup>.

Il sera probablement très difficile, voire impossible, de réaliser le potentiel d'un véritable service de maintien de la paix des Premières nations si les services de police des Premières nations sont incapables d'obtenir la sécurité juridique et financière dont bénéficient même les petits services de police municipaux.

## **10.2 Services de police des Premières nations en Ontario**

Il y a présentement neuf services de police autogérés des Premières nations en Ontario. Ensemble, ces services de police assurent le maintien de l'ordre dans 114 collectivités des Premières nations comptant en tout plus de 75 000 personnes<sup>8</sup>.

Les services de police autogérés des Premières nations sont établis et régis par une Première nation ou un conseil de bande, habituellement par l'intermédiaire d'une commission de police. Lalinéa 81(1)c) de la *Loi sur les Indiens*, qui prévoit que le conseil d'une bande peut prendre un règlement administratif pour « l'observation de la loi et le maintien de l'ordre », confère le pouvoir d'établir une commission de police et un service de police. La commission de police emploie des agents des Premières nations, lesquels sont nommés en Ontario par le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario en vertu du paragraphe 54(1) de la *Loi sur les services policiers*. Chaque service de police autogéré est dirigé par un chef de police qui relève de la commission de police. Les gouvernements fédéral et provincial financent les services de police autogérés visés par la Politique sur la police des Premières nations au moyen d'ententes signées par les Premières nations, le Canada et l'Ontario.

Les services policiers fournis aux Premières nations feront probablement l'objet d'une demande accrue à l'avenir. Comme je l'ai souligné ci-dessus, la population autochtone augmente, tant sur les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci. Le risque d'occupations et de manifestations autochtones augmente également<sup>9</sup>.

### **10.2.1 Prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario**

Les services de police des Premières nations sont de jeunes institutions<sup>10</sup>. Avant 1960, la GRC était à elle seule responsable de la prestation de services policiers

aux Premières nations en Ontario. Cela a commencé à changer dans les années 1960, lorsque la GRC a cessé de fournir des services policiers aux Premières nations en Ontario et au Québec. En Ontario, le transfert à la Police provinciale de l'Ontario de la responsabilité des services policiers fournis aux Premières nations a été achevé en 1971. Les services de police autogérés des Premières nations ne sont apparus comme institutions qu'au début des années 1970.

La prestation de services policiers aux Premières nations a changé de manière significative en 1991 avec l'arrivée de la Politique sur la police des Premières nations (PPPN). La PPPN visait à fournir aux Premières nations des services policiers « professionnels, efficaces, adaptés à leurs cultures et dont les responsables rendent compte aux populations locales ». Les services policiers des Premières nations devaient être « égaux en qualité et en quantité aux services dont bénéficient les collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables ». La PPPN a encouragé les Premières nations, le gouvernement fédéral et les provinces à conclure des ententes prévoyant la prestation de services policiers aux Premières nations au moyen de divers modèles, dont celui des services de police autogérés des Premières nations. Au fil du temps, le modèle des services autogérés est devenu le modèle dominant en ce qui concerne la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

Les principaux éléments de la PPPN existent encore<sup>11</sup>. Selon le gouvernement fédéral, la PPPN constitue « un moyen de mettre en pratique la politique fédérale concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie »<sup>12</sup>.

La PPPN part de l'hypothèse que les services policiers fournis aux Premières nations amélioreront les services policiers de base offerts par la GRC ou un service de police provincial, ou qu'ils s'y ajouteront. Cette hypothèse mène à un financement inadéquat, alors que les services de police autogérés des Premières nations sont en fait les principaux fournisseurs de services de leurs collectivités, comme c'est le cas en Ontario et dans d'autres provinces. Il ne s'agit pas seulement d'un problème ontarien. Il s'agit d'une faille critique de la PPPN, une politique nationale, que le gouvernement fédéral devrait corriger.

L'Ontario et le Canada ont signé la première Entente sur les services policiers des Premières nations de l'Ontario (l'*« Entente »*) en 1992. L'Entente a été renouvelée plusieurs fois et elle est toujours en vigueur. L'Entente consacre le principe selon lequel les Premières nations en Ontario devraient décider des ententes sur les services policiers qui sont le mieux adaptées à leurs collectivités. L'Entente prévoit également le partage des coûts entre l'Ontario et le Canada en vue du financement des services de police des Premières nations. Depuis la conclusion de l'Entente, il y a eu une augmentation significative du financement des services de police des Premières nations en Ontario. Dans son ensemble, le financement de

la part des gouvernements fédéral et de l'Ontario destiné à la prestation de services policiers aux Premières nations est passé de 16,1 millions de dollars en 1992-1993 à 58,4 millions de dollars en 2006-2007<sup>13</sup>.

Les ententes relatives à la prestation de services policiers aux Premières nations visent désormais 96 % de la population des réserves en Ontario. Sept des neuf services de police autogérés qui existent aujourd'hui ont été établis entre 1991 et 1996. Le service de police du traité n° 3 a été établi en 2002 et le service de police des Mnjikaning est devenu autogéré en 2006. Les services de police autogérés emploient environ 375 policiers<sup>14</sup>. Trente-neuf Premières nations en Ontario reçoivent des services policiers de la Police provinciale de l'Ontario, vingt directement et dix-neuf par l'intermédiaire d'agents des Premières nations supervisés par la Police provinciale de l'Ontario. Au fil du temps, la Police provinciale de l'Ontario s'attend à ce que la plupart de ces trente-neuf collectivités adoptent le modèle des services autogérés. Au Canada, il y a quarante-huit services de police autogérés employant 775 policiers et desservant 197 Premières nations<sup>15</sup>.

Malgré ces progrès, la Commission d'enquête s'est fait régulièrement rappeler que la promesse de l'Entente n'a pas été tenue. Il continue d'y avoir une insuffisance de fonds pour les services de police des Premières nations en Ontario; par conséquent, la mise en œuvre de l'Entente est loin d'avoir atteint ses objectifs.

La prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario a connu d'autres échecs. En 1981, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont créé la Commission de la police indienne de l'Ontario. La CPIO offrait une tribune où l'on pouvait discuter des services de maintien de l'ordre au sein des Premières nations de la province et notamment des questions touchant la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations. Les Premières nations espéraient que la CPIO deviendrait par la suite un organisme capable de fournir une assistance relativement à la surveillance civile de la police et aux plaintes du public concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. En mars 2004, la Commission a cessé d'exister, le gouvernement fédéral ayant décidé de ne pas renouveler son appui.

Les services de police des Premières nations sont trop importants pour que l'on permette à la situation actuelle de se poursuivre. Les gouvernements fédéral et provincial devraient mettre à jour leurs politiques sur la prestation de services policiers aux Premières nations pour reconnaître que les services de police autogérés des Premières nations sont les principaux fournisseurs de services policiers dans leurs collectivités et pour prévoir les engagements en matière de financement accru qui sont nécessaires pour assumer ce rôle.

### ***10.2.2 Qualité des services de police des Premières nations***

Le professeur Clairmont a examiné les études et enquêtes sur les services de police des Premières nations commandées par le gouvernement fédéral<sup>16</sup>. Il a aussi interviewé de nombreuses personnes qui participent à la prestation de services policiers aux Premières nations, notamment des policiers des Premières nations, des membres des commissions de police, des policiers de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que des membres de la communauté.<sup>17</sup> En général, les évaluations et enquêtes ont mené aux conclusions suivantes au sujet des services de police des Premières nations :

- Les collectivités des Premières nations les préféraient à la Police provinciale de l'Ontario en raison de la plus forte présence policière dans les collectivités et en raison de « la valeur associée au fait que les leurs sont membres et gestionnaires du service de police ».
- Ils répondaient aux conditions des ententes de financement.
- Ils fournissaient des « services professionnels et solides de répression du crime ».
- Leur temps de réponse aux appels à l'aide était acceptable.

En entrevue, les dirigeants des Premières nations ont reconnu les succès obtenus par les services de police des Premières nations, mais ont également exprimé les mêmes critiques à maintes reprises. On réclamait

une plus grande collaboration avec les organismes locaux, une plus grande intervention auprès des jeunes et des mesures accrues de maintien de la paix. Plusieurs personnes ont dit que le service de police n'avait pas encore saisi l'essentiel des différences autochtones ni ne s'était distingué des bons policiers professionnels de la société majoritaire<sup>18</sup>.

Les services de police autogérés des Premières nations en Ontario fonctionnent plutôt bien, compte tenu du fait qu'ils sont relativement nouveaux et compte tenu des contraintes imposées par les politiques et le financement aux échelons fédéral et provincial. La gamme de modèles d'organisation des services de police locaux ou régionaux présentement utilisés en Ontario permet aux collectivités des Premières nations de choisir les manières appropriées de fournir des services, au lieu de les forcer à adopter une seule structure.

### ***10.2.3 Services de police des Premières nations et Police provinciale de l'Ontario***

Il existe une preuve solide que les relations de travail entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police autogérés des Premières nations sont très bonnes, tant localement qu'aux paliers supérieurs<sup>19</sup>. Le témoignage de Mme Boniface, l'ancienne commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que les présentations de la Police provinciale de l'Ontario ont étayé cette conclusion et appuyé un financement accru et un statut législatif solide pour les services de police des Premières nations<sup>20</sup>.

Les avantages des relations d'appui réciproque entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations vont dans les deux sens. La Police provinciale de l'Ontario appuie les services de police des Premières nations comme suit :

- Des membres de la Police provinciale de l'Ontario ont agi à titre de conseillers techniques dans le cadre de chaque transition vers un nouveau service de police des Premières nations. Cinq des neuf chefs de police des Premières nations en Ontario sont d'anciens policiers de la Police provinciale de l'Ontario.
- L'Unité des services de soutien intégrés (ISSU) a été développée en collaboration avec les chefs de police des Premières nations pour permettre à la Police provinciale de l'Ontario, à la GRC et aux services de police des Premières nations d'élaborer des initiatives de prévention du crime visant la prévention du suicide, l'autonomisation des jeunes et le mieux-être communautaire.
- Les Unités de soutien intégré (ISU) sont des escouades de six personnes de la Police provinciale de l'Ontario dans le nord-ouest et le nord-est de l'Ontario qui aident et guident les policiers des SPNNA.
- La Police provinciale de l'Ontario a élaboré un cours d'enquêteur des Premières nations en 1998 et un cours au sujet de la violence familiale au sein des Premières nations, en partenariat avec l'Association des chefs de police des Premières nations, en 2000. Ces cours ont été offerts aux policiers des Premières nations, qu'ils fussent ou non membres de la Police provinciale de l'Ontario. À l'académie de la Police provinciale de l'Ontario, les agents des services de police des Premières nations ont la priorité d'accès aux cours de superviseur et d'enquêteur criminel et aux cours traitant des agressions sexuelles.

- La Police provinciale de l'Ontario a travaillé avec les services de police des Premières nations relativement à des initiatives de formation. Par exemple, un policier du service de police des Mnjikaning a été formé pour faire partie de l'équipe d'intervention d'urgence, douze policiers du service de police de Treaty Three devaient recevoir une formation dans le domaine du confinement des interventions d'urgence à l'automne 2006, et des policiers des Premières nations ont été formés comme négociateurs en situation de crise.
- Les politiques et les ordres de police de la Police provinciale de l'Ontario sont fournis aux services de police des Premières nations pour que ceux-ci les utilisent dans le cadre de l'élaboration de leurs propres guides des politiques<sup>21</sup>.

Comme je l'ai mentionné au chapitre 9, les protocoles d'exploitation entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations prévoient un appui réciproque dans diverses situations, notamment lorsqu'il est question de crimes graves. Voici d'autres formes d'appui réciproque :

- Il arrive souvent que les policiers des Premières nations interprètent le contexte des griefs et questions pour leurs collègues de la Police provinciale de l'Ontario, offrent à ces derniers des conseils sur les risques liés aux interventions en cas d'occupation ou de manifestation, et les aident à prédire comment les occupants ou manifestants et leurs partisans réagiront aux interventions de la police.
- Les policiers autochtones de la Police provinciale de l'Ontario sont affectés aux services de police des Premières nations à des fins de développement.
- Les services de police des Premières nations et les dirigeants élus des Premières nations rencontrent régulièrement les chefs de détachement de la Police provinciale de l'Ontario pour discuter des questions d'intérêt mutuel. Le gestionnaire des programmes des Premières nations de la Police provinciale de l'Ontario consulte quotidiennement les collectivités auxquelles la Police provinciale de l'Ontario fournit des services policiers ainsi que les services de police autogérés des Premières nations.
- Des membres de la haute direction de la Police provinciale de l'Ontario, notamment le commissaire, participent à l'Association des chefs de police des Premières nations, une association nationale. Il y a aussi des consultations entre l'agent de liaison avec les

Autochtones (opérations), les agents de liaison régionaux, l'équipe de relations avec les Autochtones, l'ISSU, les cadres supérieurs, les membres du personnel supérieur de commandement régional, ainsi que les collectivités des Premières nations, notamment leurs services de police. La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations réalisent conjointement des initiatives d'enquête ou d'exécution de la loi. Par exemple, le corps de police de la Première nation d'Akwesasne participe au groupe de travail conjoint de lutte contre la contrebande. Par ailleurs, l'équipe intégrée de la police des frontières comprend des corps de police des Premières nations en provenance d'Akwesasne, des Six Nations, de Walpole Island, de Garden River, de Thunder Bay et de Kenora.

La Police provinciale de l'Ontario appuie la prestation de services policiers aux Premières nations et mérite d'être félicitée pour les initiatives qu'elle a élaborées en collaboration avec les services de police des Premières nations. Des pratiques exemplaires qui sont à leur avantage mutuel sont apparues. La Police provinciale de l'Ontario et ses partenaires des Premières nations devraient obtenir une reconnaissance pour leurs efforts.

Les services de police autogérés des Premières nations sont beaucoup plus petits que la Police provinciale de l'Ontario et la plupart des services de police municipaux en Ontario. Par conséquent, il n'est pas efficace que les services de police des Premières nations (ou, quant à cela, de plus petits services de police municipaux) offrent localement la gamme complète de services spécialisés, tels que des unités tactiques ou marines. La prestation de services de haute qualité dans ces domaines nécessite des réseaux de soutien au sein des plus grands services de police. Voilà pourquoi les programmes de soutien des services de police des Premières nations au sein de la Police provinciale de l'Ontario sont importants.

L'intégration des services de police des Premières nations et de la Police provinciale de l'Ontario sur le plan de l'exploitation et des politiques est donc une stratégie appropriée. L'intégration garantit que les avantages vont dans les deux sens. L'intégration des services de police des Premières nations à d'autres services de police aux échelons provincial et local « est la clé d'un système autogéré solide en Ontario »<sup>22</sup>. Tous les intervenants importants en Ontario préfèrent le modèle des services autogérés. La promotion de ce modèle contribuera à l'efficacité et à la durabilité des services de police des Premières nations.

### **10.3 Maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations**

La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations semblent entretenir de très bonnes relations. Tel que décrit dans la présentation de

la Police provinciale de l'Ontario, ils ont collaboré dans le cadre de plusieurs incidents critiques autochtones depuis 1995 :

En raison de la complexité du maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations en Ontario, la façon d'aborder des incidents particuliers exige la plus grande flexibilité. Les protocoles existants offrent une flexibilité dans le cadre de larges paramètres. Tel que constaté pendant la simulation d'incident de la Police provinciale de l'Ontario, la Police provinciale de l'Ontario a pour pratique exemplaire bien établie de demander une autorisation dans le cadre d'un processus de consultation avant de déployer ses ressources sur les territoires des Premières nations. Si des incidents ont lieu « hors réserve », de nombreux facteurs éclairent les rôles que la Police provinciale de l'Ontario et le service de police des Premières nations joueront dans l'intervention. Par exemple, le service de police des Premières nations peut accepter d'assumer temporairement la responsabilité du maintien de l'ordre dans une région habituellement patrouillée par la Police provinciale de l'Ontario dans le cadre d'un processus négocié visant à désamorcer les tensions. Le service de police des Six Nations a joué un tel rôle à Caledonia. Ou alors, la Police provinciale de l'Ontario fera appel aux policiers des Premières nations pour faciliter les discussions avec les parties intéressées<sup>23</sup>.

Comme je l'ai mentionné, les services de police des Premières nations peuvent aussi fournir à la Police provinciale de l'Ontario des renseignements sur l'identité des personnes qui participent à l'occupation ou lui donner des conseils sur la façon dont les occupants réagiront aux interventions de la police. Néanmoins, comme l'ont conclu le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts, « la capacité des services de police des Premières nations de traiter ou même d'établir un partenariat de façon efficace avec la Police provinciale de l'Ontario pour répondre au défi des occupations et manifestations est très restreinte »<sup>24</sup>. Par exemple, les policiers des Premières nations ne reçoivent habituellement pas de formation spécialisée sur la façon de faire face aux occupations et manifestations.

Tel qu'expliqué dans la présentation des services de police de la nation nish-nawbe-aski (SPNNA), l'absence de formation spécialisée constitue un obstacle important à leur participation aux interventions en cas d'occupation ou de manifestation : « La seule formation offerte aux SPNNA est le contenu de cours offert au CPO [Collège de police de l'Ontario]. Les SPNNA et la plupart des policiers ne reçoivent pas de formation supplémentaire, telle qu'une formation sur le contrôle des foules et d'autres opérations spéciales »<sup>25</sup>.

Au chapitre 9, j'ai recommandé une collaboration entre la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations au moyen d'une intégration améliorée sur le plan de l'exploitation, avec planification et formation conjointes, et par l'ajout d'une coopération dans le cadre des occupations et manifestations aux protocoles existants entre les services de police. J'ai aussi recommandé que les Premières nations élaborent des propositions visant à renforcer la capacité des collectivités à régler des différends et que les gouvernements fédéral et provincial soient disposés à soutenir financièrement ces propositions.

Une question particulièrement importante se pose lorsque de graves occupations et manifestations ont lieu à l'extérieur des réserves. La Police provinciale de l'Ontario a une meilleure capacité d'assurer le maintien de l'ordre lors de ces incidents mais peut ne pas avoir facilement accès aux gens importants de l'endroit ni même les connaître. Le professeur Clairmont et l'inspecteur Potts ont indiqué que presque toutes les personnes qu'ils ont interviewées appuyaient l'établissement d'une équipe intégrée de négociation/maintien de la paix en cas de conflit, en vue de solidifier les relations informelles qui se sont formées entre la Police provinciale de l'Ontario et les services des Premières nations<sup>26</sup>.

Dans le même ordre d'idées, l'Union des Indiens de l'Ontario a recommandé que le gouvernement ontarien appuie les Premières nations sur le plan de la formation et des ressources, en vue de l'établissement d'une équipe d'intervention d'urgence des Anishinabeks chargée d'agir en cas d'incident critique. Les participants à ses consultations ont précisé que « les policiers anishinabeks connaissent mieux les collectivités auxquelles ils fournissent des services policiers et les membres de la collectivité se sentent aussi plus à l'aise avec des Anishinabeks ». Pour ce motif, soutiennent-ils, la situation serait moins susceptible de se détériorer en présence d'une telle équipe d'intervention<sup>27</sup>.

Toutefois, selon la Police provinciale de l'Ontario, il est préférable de chercher à obtenir une meilleure intégration des services de police sur le plan de l'exploitation. La Police provinciale de l'Ontario a fait valoir que la diversité des Premières nations en Ontario rendrait peu pratique une équipe intégrée de négociation de conflits à l'échelle de la province et soulèverait des questions relatives aux ressources pour les services de police des Premières nations. La Police provinciale de l'Ontario a également soutenu que les consultations permanentes et les programmes existants de la Police provinciale de l'Ontario (tels que les équipes de relations avec les Autochtones et les équipes de liaison pour les événements majeurs) atteignent le même objectif. La Police provinciale de l'Ontario a également fait remarquer que les policiers des Premières nations trouvent souvent qu'il est difficile de participer aux unités tactiques dans leurs propres collectivités.

J'appuie le choix des membres des Premières nations d'assurer leur propre maintien de l'ordre. Toutefois, je constate deux facteurs qui s'opposent à la création d'unités de maintien de l'ordre public ou tactiques spécialisées au sein des services de police des Premières nations. Le premier facteur est le coût. Pour être efficaces, ces unités ont besoin de policiers à temps plein qui sont constamment formés pour conserver des compétences périmables<sup>28</sup>. Deuxièmement, je crois comprendre que les policiers des Premières nations peuvent souvent trouver difficile de jouer le rôle de premier plan pour intervenir en cas d'occupation ou de manifestation dans leurs propres collectivités. La Police provinciale de l'Ontario a décrit la situation comme suit :

En outre, malgré un appui solide pour le principe selon lequel les Premières nations devraient assurer leur propre maintien de l'ordre, les difficultés qu'éprouvent les policiers des Premières nations à maintenir l'ordre lors des occupations ou manifestations autochtones (et à agir potentiellement comme membres d'une unité tactique et de secours ou d'une unité de l'ordre public dans leurs propres collectivités) sont bien connues et ont été reconnues par les services de police des Premières nations. Par conséquent, il pourrait rester nécessaire que la Police provinciale de l'Ontario fournit certains services policiers lors des occupations ou manifestations autochtones, même au sein d'une structure de maintien de l'ordre qui soutient les services policiers autogérés des Premières nations sur les plans financier et philosophique<sup>29</sup>.

À mon avis, il est essentiel de faire participer les services de police des Premières nations aux interventions en cas d'occupation ou de manifestation autochtone. Il est aussi essentiel de déterminer comment la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial peuvent appuyer les services de police des Premières nations pour que ceux-ci soient aussi efficaces que possible au moment d'effectuer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, soit sur leurs propres territoires, soit à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres services de police en Ontario. Par conséquent, je suis d'avis que le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient travailler ensemble pour identifier la meilleure façon dont le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario peuvent appuyer les services de police des Premières nations dans le cadre des interventions en cas d'occupation ou de manifestation autochtone.

## 10.4 Défis

Les services de police des Premières nations peuvent fournir des services encore meilleurs que ceux qu'ils fournissent présentement. Je suis convaincu qu'ils peuvent aussi aller au-delà de la prestation de services policiers traditionnels pour fournir des services policiers et un maintien de l'ordre communautaires, pour réduire davantage le risque de violence lors des occupations et manifestations autochtones et pour améliorer les relations entre la police et les Autochtones. Pour réaliser leur potentiel, il faut que les services de police des Premières nations bénéficient d'un fondement financier et législatif solide.

Plusieurs parties et personnes ont indiqué à la Commission d'enquête que les progrès marquent le pas en ce qui concerne la prestation de services policiers aux Premières nations. Le grand chef adjoint Simon Fobister a donné un exemple révélateur :

En avril 2003, le service de police de Treaty Three (SPTT) a été officiellement établi. Il y a présentement 23 Premières nations du traité numéro 3 auxquelles le SPTT fournit des services policiers et nous reconnaissons que le SPTT n'a assumé que la responsabilité administrative de la prestation de services policiers à nos Premières nations. Nous sommes en train d'apprendre que nous n'exerçons aucun contrôle réel sur ce service de police parce que le financement fourni par les gouvernements fédéral et provincial demeure tout à fait inadéquat; en outre, le fait que la loi ne reconnaît pas les services de police des Premières nations permet aux gouvernements de continuer à affirmer que les services policiers fournis aux Premières nations « ne sont qu'un programme »<sup>30</sup>.

Les services de police des Premières nations en Ontario risquent l'échec si aucune autre mesure n'est prise pour les appuyer et les maintenir. Les défis auxquels font face les services de police des Premières nations tombent essentiellement dans quatre catégories : les attentes de la collectivité, le statut législatif, le financement et la gouvernance. Ces défis doivent être relevés pour que les services de police des Premières nations connaissent du succès. Les services de police des Premières nations ont failli à la tâche dans plusieurs provinces, de sorte que la GRC a dû reprendre la prestation des services policiers sur de nombreuses réserves<sup>31</sup>.

Je suis convaincu que les gouvernements fédéral et de l'Ontario devraient aborder instamment les questions de développement importantes auxquelles font face les services de police des Premières nations. Avec le financement et l'appui

qu'il leur faut, les services de police des Premières nations continueront à faire des progrès vers la réalisation de leur potentiel. Si ces questions n'étaient pas abordées, les services de police des Premières nations en Ontario pourraient subir le même sort que les services de police des Premières nations dans d'autres provinces.

L'augmentation du financement et l'obtention du mandat des services de police des Premières nations nécessiteront la coopération et l'accord des gouvernements fédéral et provincial et des Premières nations en Ontario. Malheureusement, la prestation de services policiers aux Autochtones ne semble pas constituer un élément prioritaire du programme actuel du gouvernement fédéral ni de celui du gouvernement provincial. Par exemple, le document ontarien intitulé « La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones » (2005), qui porte sur les affaires autochtones, n'établit aucun objectif ni aucune stratégie pour la prestation de services policiers aux Premières nations<sup>32</sup>. Il décrit simplement les accords actuels conclus avec la Police provinciale de l'Ontario relativement à l'appui et la supervision des services de police des Premières nations.

#### ***10.4.1 Attentes de la collectivité***

La Politique sur la police des Premières nations adoptée par le gouvernement fédéral a établi l'objectif de fournir l'accès à « des services de police adaptés à leurs besoins particuliers et conformes à des normes quantitatives et qualitatives acceptables ». Les Premières nations elles-mêmes ont aussi, et à juste titre, des attentes élevées à l'égard de leurs services de police. Malheureusement, on ne sait pas trop si l'objectif de la PPPN est atteint ou si les attentes des collectivités des Premières nations sont comblées.

Le grand chef Stan Loutit a informé la Commission d'enquête de l'expérience sur le territoire du traité 9 :

La prestation de services policiers, telle qu'elle est structurée, ne nous appartient pas. Sur notre territoire, la prestation de services policiers est gérée par une entente tripartite entre le Canada, l'Ontario et nous-mêmes portant création des services de police de la nation nishnawbe-aski. Je suis fier qu'à certains égards, nous ayons notre propre service de police. Cependant, je m'inquiète aussi que nous ayons simplement copié d'autres services de police.

Je m'inquiète également du fait que nous ne pouvons gérer la prestation de services policiers sur notre territoire comme nous l'entendons, en raison du financement limité découlant de cette entente tripartite. Le

financement limité [...] qui nous empêche d'avoir des installations adéquates que toute municipalité dans cette province et ce pays tient pour acquises limite notre capacité de produire des services policiers de haut niveau. À mon avis, cela donne malheureusement des services de police de qualité inférieure.

Je prie le gouvernement de reconnaître ce besoin et de fournir les ressources pour que nous ayons les installations et ressources humaines nécessaires pour être sur un pied d'égalité avec tout service de police en Ontario et ailleurs au pays.

Je suis fier des policiers et des dirigeants de notre service de police, qui ont dû travailler dans de piétres conditions<sup>33</sup>.

Les services de police de la nation nishnawbe-aski, qui desservent un territoire énorme dans le nord de la province (les trois quarts du territoire de l'Ontario), ont catalogué les lacunes du système actuel dans leur rapport présenté à l'enquête<sup>34</sup>. Les SPNNA n'ont pas la capacité de fournir des services policiers communautaires. Par ailleurs, bien que tous les services policiers à l'extérieur des limites des réserves relèvent de la Police provinciale de l'Ontario, celle-ci dispose de capacités minimales sur le plan de la prestation de services policiers dans les vastes régions du nord de la province. Comme l'a indiqué le rapport des SPNNA, « [s]i la Police provinciale de l'Ontario devait fournir de tels services policiers, les coûts seraient prohibitifs et les ressources requises ne pourraient être gérées »<sup>35</sup>. Selon les SPNNA, il est à peu près impossible que son service réponde aux attentes de la collectivité<sup>36</sup>.

Nos recherches donnent à penser que les critiques dirigées à l'endroit de la prestation de services policiers autogérés et provenant des collectivités des Premières nations ont généralement porté sur la présence de la police (visibilité), les services actifs spécialisés inadéquats (tels que la prévention du crime et la justice réparatrice), ainsi que le désir d'avoir des services policiers axés davantage sur la résolution de problèmes (services policiers communautaires). En outre, les collectivités des Premières nations veulent des services policiers solides et professionnels et s'attendent à en recevoir, pour combattre le taux de criminalité élevé et les problèmes sociaux et pour réagir aux fréquentes occupations et manifestations à l'intérieur d'une même bande. Malheureusement, comme le souligne le professeur Clairmont, les services de police autogérés des Premières nations ne sont présentement pas en mesure de répondre à ces attentes<sup>37</sup>.

Je sais aussi que les peuples autochtones vivent une sorte de conflit culturel avec la prestation de services policiers canadiens traditionnels. Plusieurs membres

des Premières nations aimeraient que leurs services de police rétablissent la tradition de maintien de la paix qui existait auparavant. La législation, les politiques et les ententes devraient peut-être tenir compte de ce souhait, afin que les gens puissent commencer à en saisir le sens et dresser des plans concrets en vue de son insertion dans les activités quotidiennes. Dans le même ordre d'idées, je propose que le but de s'orienter vers des services policiers communautaires soit reconnu et que des ressources soient affectées à cet effet.

Un exercice de planification conjoint par les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations serait une bonne façon de commencer à répondre à de telles préoccupations. Cela permettrait à tous les paliers de gouvernement de participer à l'élaboration de plans à long terme pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

#### ***10.4.2 Statut reconnu par la loi***

Les services de police des Premières nations en Ontario ne sont guère reconnus par la loi. Bien que la *Loi sur les Indiens*, une loi fédérale, prévoie que le conseil d'une bande peut créer une commission de police, elle n'établit aucun cadre visant la gouvernance, le financement, les normes de maintien de l'ordre et la nomination et les pouvoirs des policiers. La *Loi sur les services policiers* de l'Ontario ne s'applique pas non plus aux services de police des Premières nations, si ce n'est qu'elle prévoit la nomination et les pouvoirs des agents.

Je suis d'avis que les services de police des Premières nations devraient s'appuyer sur un fondement législatif précis. Les dirigeants des Premières nations ont appuyé un tel changement à l'Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario qui s'est tenue dans le cadre de l'enquête<sup>38</sup>. Le rapport des SPNNA présenté à l'enquête a invoqué le même argument :

Les chefs de la NNA ont déclaré dès le début qu'ils voulaient un service de police sous leur contrôle, un service de police qui serait adapté à la culture et un service de police qui s'appuierait sur le fondement législatif préféré en vertu de leur propre régime législatif reconnu<sup>39</sup>.

La Police provinciale de l'Ontario a aussi recommandé que « [I]l faut examiner un cadre législatif pour les services de police des Premières nations qui n'existe pas aujourd'hui » et qu'« [a]u sein de ce cadre législatif, la nomination des policiers des Premières nations par le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario soit supprimée et devienne la responsabilité du service de police ou de la commission de la Première nation<sup>40</sup> ».

À mon avis, l'absence d'un fondement juridique solide renforce la perception

selon laquelle les services de police des Premières nations sont un phénomène temporaire, un programme plutôt qu'un service légitime. Les services de police des Premières nations en Ontario ne sont même pas habilités à nommer leurs propres policiers : la *Loi sur les services policiers* confère ce pouvoir au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, conjointement avec une commission de police des Premières nations<sup>41</sup>. À titre de comparaison, la nomination des policiers municipaux relève exclusivement de leurs commissions de services policiers.

Je sais que certaines et probablement la plupart des Premières nations et organisations politiques en Ontario sont préoccupées par le bien-fondé de toute mesure législative provinciale concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. Elles sont d'avis que leurs relations fondées sur des traités sont des relations avec la Couronne fédérale et que des mesures législatives fédérales sont plus appropriées. Ce sont là des préoccupations légitimes.

Les SPNNA ont discuté de la possibilité que les Premières nations se servent de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario comme cadre de travail :

Le besoin de modification législative vise à tenir compte de la prestation de services policiers à la NNA. Les modifications législatives auront des conséquences qui devront être abordées avec la NNA. La plupart des Premières nations en Ontario affichent des différences fondamentales quant à l'acceptation de la législation provinciale comme moyen de répondre aux exigences actuelles en matière de capacités et de services ou d'améliorer ces capacités et services. Plusieurs organisations politiques des Premières nations s'opposeront à toute tentative du gouvernement ontarien d'adopter des mesures législatives provinciales concernant la prestation de services policiers aux Premières nations. La NNA est la seule à laquelle cette énigme est posée. L'Ontario ayant signé le traité n° 9, la NNA est en mesure de négocier des mesures législatives qui répondent à ses besoins particuliers. En l'espèce, la NNA négocierait une clause de reconnaissance spéciale dans la Loi prévoyant expressément que l'Ontario reconnaît que les Premières nations conçoivent, élaborent, contrôlent et mettent en œuvre la prestation des services policiers reconnus en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle du Canada. Cette reconnaissance serait accompagnée d'une mention prévoyant que les modifications apportées à la *Loi sur les services policiers* sont des mesures transitoires précédant l'adoption de la législation des Premières nations<sup>42</sup>.

Dès 1994, la nation nishnawbe-aski a participé à des discussions avec les gouvernements fédéral et provincial pour examiner les moyens d'élaborer un

meilleur cadre législatif pour la prestation de services policiers aux Premières nations. Les discussions ont permis d'établir plusieurs solutions de rechange, dont la meilleure, semblait-il, prenait la forme de lois fédérales et provinciales complémentaires. Cependant, aucun changement n'a été apporté, essentiellement parce que les gouvernements n'étaient pas disposés à présenter des mesures législatives.

Le temps est venu pour que les gouvernements fédéral et provincial prévoient un fondement juridique solide pour la prestation de services policiers aux Premières nations. Par conséquent, je recommande que les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations de l'Ontario s'engagent conjointement à offrir un fondement législatif solide aux services de police des Premières nations en Ontario. La meilleure approche à cet égard pourrait bien prendre la forme de lois fédérales et provinciales complémentaires. Les gouvernements fédéral et provincial devraient élaborer un modèle approprié avec la pleine participation des Premières nations en Ontario.

Toutefois, je tiens à souligner que le gouvernement provincial n'a pas besoin d'attendre le gouvernement fédéral pour prendre des mesures visant à améliorer le statut juridique des services de police des Premières nations en Ontario.

Il existe un précédent intéressant dans le domaine des services à l'enfance et à la famille qui pourrait bien s'appliquer à la prestation de services policiers aux Premières nations. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) de l'Ontario reconnaît que les Autochtones devraient avoir le droit de fournir leurs propres services à l'enfance et à la famille. Elle prévoit que tous les services offerts aux Autochtones devraient tenir compte de leur culture, de leur patrimoine et de leurs traditions et qu'une Première nation peut désigner un organisme comme fournisseur de services aux familles et aux enfants. Si une Première nation a désigné un tel organisme, la loi habilite aussi le ministre à entamer des négociations et conclure des ententes relatives à la fourniture de services<sup>43</sup>.

En vertu d'une approche équivalente concernant la prestation de services policiers aux Premières nations, le gouvernement provincial adopterait des dispositions législatives reconnaissant le droit des Premières nations de fournir leurs propres services policiers. Ces dispositions auraient pour but de permettre à une Première nation d'accepter tout ou partie de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario qui existe déjà ou une forme de législation provinciale autonome sur la prestation de services policiers aux Premières nations. Cela permettrait à une Première nation et aux services de police d'une Première nation d'établir un fondement juridique plus solide dans les domaines déjà visés par la *Loi sur les services policiers* ou dans les domaines dont pourrait traiter la nouvelle législation.

Il serait important que cette législation ne s'applique pas de façon obligatoire aux Premières nations ou aux services de police des Premières nations. Toute modification éventuelle de la *Loi sur les services policiers* ou loi autonome doit reconnaître le droit de chaque Première nation de choisir de respecter tout ou partie du régime législatif provincial. Cela favoriserait la souplesse et permettrait de reconnaître qu'une approche uniforme concernant la prestation de services policiers aux Premières nations n'est pas appropriée. Cela favoriserait également les négociations entre la province et chaque Première nation au sujet de l'applicabilité de dispositions législatives particulières et de toute préoccupation ou condition du gouvernement provincial.

L'exemple de la *LSEF* démontre qu'une législation provinciale sur la prestation de services policiers aux Premières nations pourrait porter fruit si les circonstances s'y prétaient. Fait intéressant, on m'a informé que le gouvernement provincial, la nation nishnawbe-aski et les SPNNA discutent depuis quelque temps d'une approche similaire pour les SPNNA.

À mon avis, il s'agit d'une option qui mérite d'être examinée et qui pourrait offrir la totalité ou une partie du fondement juridique solide dont les services de police des Premières nations ont besoin. Par conséquent, je recommande que le gouvernement provincial travaille avec la nation nishnawbe-aski, les SPNNA et, s'il y a lieu, d'autres Premières nations en Ontario, pour élaborer un cadre législatif ou de réglementation « fait en Ontario » pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.

Bien entendu, la législation provinciale sur la prestation de services policiers aux Premières nations pourrait faire l'objet d'une contestation constitutionnelle au motif qu'elle porte atteinte à la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations. Toutefois, je ferais remarquer que les dispositions de la *LSEF*, qui sont en vigueur depuis longtemps, n'ont fait l'objet d'aucune contestation. L'article de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario octroyant des pouvoirs de nomination au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario n'a pas lui non plus été contesté et ce, même s'il est en vigueur depuis plus d'une décennie. Enfin, la nouvelle législation serait facultative et non obligatoire pour les Premières nations. Cela rendrait plus difficile toute contestation constitutionnelle.

Le gouvernement provincial pourrait également prendre une autre mesure évidente et simple : modifier la *Loi sur les services policiers* pour permettre aux services de police ou commissions de police des Premières nations de nommer leurs propres policiers. Il n'existe aucun motif valable justifiant que l'on confie un tel pouvoir au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario.

Bien sûr, les Premières nations qui choisissent de ne pas observer le nouveau régime législatif provincial auront besoin elles aussi d'un fondement juridique

plus solide. Par conséquent, j'encourage le Canada, l'Ontario et les Premières nations à élaborer d'autres arrangements. Les ententes existantes pourraient sans doute être améliorées de manière à traiter des questions les plus importantes, ou alors le gouvernement fédéral pourrait décider de suivre l'Ontario et d'élaborer un cadre législatif complémentaire ou équivalent. J'ai espoir que le Canada, l'Ontario et les Premières nations s'entendront sur des mesures visant à s'assurer que la prestation de services policiers aux Premières nations repose sur un fondement juridique plus solide.

En dernier lieu, le Canada, l'Ontario et les Premières nations ont besoin d'un endroit où ils peuvent tenir un dialogue réel et significatif sur ce que les SPNNA ont appelé « les mesures visant à améliorer la sécurité publique et l'harmonie communautaire »<sup>44</sup>. À cet égard, il me semble que la province aura besoin d'un forum permanent et professionnel pour discuter de la prestation de services policiers avec les Premières nations. À l'échelon national, il y a une association des chefs de police des Premières nations. Un organisme similaire en Ontario pourrait fournir des conseils professionnels au gouvernement et à la Police provinciale de l'Ontario, ainsi qu'à d'autres services de police. Je suis d'avis qu'un tel forum est utile dans des domaines tels que l'élaboration de normes de maintien de l'ordre, du cadre législatif et de protocoles, la planification des événements pouvant perturber l'ordre public, le recrutement des policiers, la formation, le développement et plusieurs autres questions d'intérêt commun. Par conséquent, je suis d'avis que le gouvernement provincial, les services de police des Premières nations et la Police provinciale de l'Ontario devraient créer conjointement une association des chefs de police des Premières nations de l'Ontario.

#### ***10.4.3 Financement***

La formule de financement applicable aux services de police des Premières nations en Ontario en vertu de la PPPN semble être fondée sur l'hypothèse que la Police provinciale de l'Ontario fournira les services policiers de base aux Premières nations. Par conséquent, pour les fins du financement, les services de police des Premières nations sont considérés comme des améliorations apportées à la Police provinciale de l'Ontario. Cela veut dire que les fonds sont destinés principalement à l'embauche de policiers supplémentaires et à un soutien administratif modeste. Le financement ne vise pas à payer tout ce qui est relié à la prestation de services policiers, comme les immeubles, l'équipement, les unités spécialisées et les services juridiques. La réalité des services de police des Premières nations en Ontario prouve qu'une telle hypothèse est erronée.

D'après la PPPN, « [I]es coûts spécifiquement liés aux services de police

fournis à la collectivité seront déterminés selon les coûts engendrés par les services existant dans des collectivités environnantes caractérisées par des conditions semblables ». Cette disposition ne répond pas à la question de savoir ce qui constitue « des conditions semblables ». S’agit-il de conditions semblables au sein d’un service de police des Premières nations ou au sein d’un service de police traditionnel? La distinction est importante, puisqu’on s’attend habituellement à ce que les services de police des Premières nations agissent en tenant compte des conditions uniques de leurs collectivités, notamment le manque de services sociaux dans les cas de santé mentale et de violence familiale, le taux de chômage plus élevé, ainsi que les différends à l’intérieur d’une même bande. En fait, les services de police des Premières nations ont besoin d’un financement relativement plus élevé (et non moins élevé) que celui accordé aux services de police traditionnels.

La Police provinciale de l’Ontario considère les services de police des Premières nations comme des fournisseurs de services de première ligne<sup>45</sup>. Pour ce motif, la Police provinciale de l’Ontario m’a demandé de « recommander un financement accru pour les services de police des Premières nations et les services de police qui fournissent des services aux collectivités des Premières nations, afin qu’ils puissent aider à bâtir les capacités communautaires »<sup>46</sup>.

Nos recherches, consultations et forums, ainsi que les présentations des parties, ont confirmé de façon uniforme que les services de police des Premières nations travaillent avec des budgets restreints et des installations de qualité inférieure, ce qui fait obstacle à leurs efforts visant à fournir des services policiers de haute qualité.

Le modèle de financement doit tenir compte des besoins réels des collectivités des Premières nations et des services de police des Premières nations. Pourtant, la réalité des services de police des Premières nations est très différente des conditions hypothétiques du modèle de financement actuel. Les Premières nations, les peuples autochtones et les services de police eux-mêmes veulent que les services de police des Premières nations fournissent des services de haute qualité et de haut niveau, et ils s’y attendent. Autrement dit, il faut un meilleur financement des immobilisations et de soutien à l’exploitation.

Comme je l’ai fait remarquer ci-dessus, le problème n’existe pas seulement en Ontario. Puisqu’il découle de la Politique nationale sur la police des Premières nations, il touche les services de police des Premières nations dans l’ensemble du Canada. La politique et les ententes de financement devraient être modifiées.

Le manque relatif de financement des immobilisations et de soutien à l’exploitation pour les services de police des Premières nations a des conséquences importantes dans certains domaines, notamment leur capacité de recruter et

maintenir en poste des policiers compétents, d'intervenir en cas d'occupation ou de manifestation, de fournir des services policiers professionnels et efficaces, de former et soutenir leurs policiers et de satisfaire ne serait-ce qu'aux exigences de base en matière d'immobilisations et d'infrastructure. Selon une évaluation récente de Travaux Publics Canada (2005), un tiers de toutes les installations policières autogérées en Ontario sont « de piètre qualité » et 40 % de ces installations ne sont que « de qualité raisonnable »<sup>47</sup>.

Pour les policiers des Premières nations, le stress lié à la prestation de services policiers à leurs propres collectivités, l'isolement des affectations en solitaire ou à deux, la pénurie de logements et les installations de piètre qualité mènent souvent à l'épuisement professionnel et à un roulement élevé<sup>48</sup>. Malheureusement, les services de police des Premières nations n'ont pas les ressources nécessaires pour offrir un soutien en matière d'orientation à leurs policiers ou pour affecter des agents d'encadrement à l'orientation des recrues.

Les services de police de la nation nishnawbe-aski ont expliqué de façon détaillée l'effet des restrictions financières dans leur présentation à l'enquête<sup>49</sup>. Dans leur présentation, ils ont énuméré brièvement les domaines dans lesquels un investissement est nécessaire pour obtenir un « service de police pleinement fonctionnel », notamment ceux qui suivent :

- des immobilisations très récentes sur tous les sites;
- une capacité opérationnelle permettant de réagir aux affrontements, aux barrages routiers et aux manifestations;
- les communications et la liaison avec le public;
- des agents d'encadrement à temps plein pour orienter les recrues;
- des programmes de police auxiliaire;
- des services professionnels de counseling pour les policiers et leurs familles.<sup>50</sup>

Le besoin de ressources supplémentaires pour la formation des policiers des Premières nations est particulièrement urgent dans le domaine du maintien de la paix et du règlement des différends, compte tenu surtout de la tendance des dernières années vers une augmentation du nombre de conflits à l'intérieur d'une même bande. Don Clairmont a précisé que le besoin d'une formation supplémentaire dans le domaine semblait préoccuper grandement les policiers et les dirigeants des Premières nations, « tout en reconnaissant qu'ils n'ont pas automatiquement les habiletés et dispositions appropriées du seul fait qu'ils

sont membres des Premières nations, mais en concluant aussi qu'il s'agit d'un domaine du maintien de l'ordre dans lequel ils peuvent "être utiles" dans le cadre de leur collaboration avec la Police provinciale de l'Ontario<sup>51</sup> ».

En dernier lieu, les chefs de police et les chefs des Premières nations ont indiqué à la Commission d'enquête que l'incertitude des négociations avec le Canada et l'Ontario en ce qui concerne le financement est un lourd fardeau à porter. Il arrive souvent que les nouvelles ententes ne soient signées qu'après l'expiration des ententes existantes, ce qui met de la pression sur le flux de trésorerie des services de police.

Un meilleur soutien financier des services de police des Premières nations est nécessaire pour protéger la sécurité communautaire, garantir des services policiers viables et professionnels, favoriser des services policiers et un maintien de la paix adaptés à la culture et promouvoir et protéger l'ordre public dans les collectivités vulnérables. Par conséquent, les gouvernements fédéral et provincial devraient accroître le financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation destiné aux services de police des Premières nations en Ontario, pour permettre à ces services de mieux répondre aux besoins urgents et variés de leurs collectivités. Ce financement devrait être obtenu au moyen d'ententes renouvelables de cinq ans entre les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations.

#### ***10.4.4 Gouvernance et obligation de rendre compte***

Les recherches effectuées dans le cadre de l'enquête ont établi le profil de plusieurs services de police des Premières nations de l'Ontario et pris en considération la structure et le rôle de leurs commissions de police. Comme je l'ai souligné ci-dessus, le fondement législatif des services de police des Premières nations est fragile. Ainsi, à l'opposé des services municipaux ou de la Police provinciale de l'Ontario, leurs mécanismes de gouvernance ne sont pas prévus (ni protégés) par la loi. Cela soulève plusieurs questions importantes touchant la qualité, la viabilité, l'obligation de rendre compte et la crédibilité des services de police des Premières nations :

- Les membres des commissions de police et les conseils de bande des Premières nations ne bénéficient pas d'une protection législative et sont responsables des dommages civils et des déficits financiers résultant de la prestation de services policiers.
- Les normes policières établies par la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario ne s'appliquent pas aux services des Premières nations.

- Il n'y a aucune exigence formelle ni de processus formel visant le traitement des plaintes des citoyens concernant la prestation de services policiers.
- L'Unité des enquêtes spéciales (UES) n'est pas habilitée à enquêter sur les décès ou blessures graves résultant de la prestation de services policiers aux Premières nations, alors qu'elle est habilitée à effectuer de telles enquêtes à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario et des services de police municipaux.
- Il n'est pas obligatoire de publier les renseignements concernant les résultats de la prestation de services policiers.

La Commission d'enquête n'a pas le mandat de présenter des recommandations sur la question complexe des mécanismes de gouvernance particuliers destinés aux services de police des Premières nations. Néanmoins, je prie les gouvernements fédéral et provincial de collaborer avec chaque Première nation et avec les organisations des Premières nations de la province pour déterminer la façon de traiter de ces questions dans l'intérêt des collectivités des Premières nations, des services de police des Premières nations et de tous les Ontariens et Ontariennes.

## **Recommandations**

56. Les gouvernements fédéral et provincial devraient mettre à jour leurs politiques sur la prestation de services policiers aux Premières nations pour reconnaître que les services de police autogérés en Ontario sont les principaux fournisseurs de services policiers dans leurs collectivités.
57. Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient travailler ensemble pour déterminer comment le gouvernement provincial peut appuyer les services de police des Premières nations pour que ceux-ci soient aussi efficaces que possible au moment d'effectuer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, soit sur leurs propres territoires, soit à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres services de police en Ontario. La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient procéder à une planification et une formation conjointe relativement aux occupations et manifestations autochtones et les protocoles existants devraient mentionner les occupations et manifestations.

58. Les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations devraient s'engager à élaborer des plans à long terme pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.
59. Les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations devraient s'engager à élaborer un fondement législatif solide pour les services de police des Premières nations en Ontario.
60. Le gouvernement provincial devrait travailler avec la nation nishnawbe-aski, les services de police de la nation nishnawbe-aski et, s'il y a lieu, d'autres Premières nations en Ontario, pour élaborer un cadre législatif ou de réglementation « fait en Ontario » pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario. Le gouvernement provincial devrait aussi modifier la *Loi sur les services policiers* pour permettre aux services de police ou commissions de police des Premières nations de nommer leurs propres policiers.
61. Le gouvernement provincial, les services de police des Premières nations et la Police provinciale de l'Ontario devraient créer une association des chefs de police des Premières nations de l'Ontario.
62. Les gouvernements fédéral et provincial devraient accroître le financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation destiné aux services de police des Premières nations en Ontario. Ce financement devrait être obtenu au moyen d'ententes renouvelables de cinq ans entre les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations.

## Notes

- 1 Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, p. 57.
- 2 Don Clairmont, « Aboriginal Policing in Canada: An Overview of Developments in First Nations » (document de recherche de l'enquête).
- 3 Clairmont, pp. 43-127. Pour les fins de l'analyse, l'étude a divisé les services policiers en quatre modèles : (1) le modèle des villes à service complet : Six Nations et Akwesasne (les deux en Ontario); (2) le modèle axé sur des crêneaux : Wikwemikong (Ontario), Huron-Wendake et Tsuu T'ina; (3) le modèle régional : Nishnawbe-Aski et Anishnabek (les deux en Ontario); et (4) le modèle micro-transitoire : Timiskaming et Whapmagoostui.
- 4 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 9 mars 2006 (étape de l'enquête).
- 5 Ibid.
- 6 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, p. 63.
- 7 Nishnawbe-Aski Police Services Board, présentation de la partie 2, pp. 4 et 5.
- 8 Ibid., p. 7.
- 9 Clairmont, p. 10.
- 10 Ibid., pp. 7-14.
- 11 Ibid., p. 18. Voir aussi les pp. 6-11, où le professeur Clairmont présente une chronologie détaillée du développement de la police des Premières nations.
- 12 Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, « Politique sur la police des Premières nations », <[http://www.psepc-spcc.gc.ca/pol\\_le\\_fnpp-fr.asp](http://www.psepc-spcc.gc.ca/pol_le_fnpp-fr.asp)>.
- 13 Ibid.
- 14 Données fournies à la demande de la Commission d'enquête par la Direction générale de la police des Autochtones, Sécurité publique et Protection civile Canada, 13 décembre 2006, et le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario, Division de la sécurité publique, 20 décembre 2006 (déposées auprès de la Commission d'enquête).
- 15 Clairmont, pp. 31 et 32.
- 16 Ibid., p. 31.
- 17 Clairmont, p. 32. Le professeur Clairmont a indiqué que « les fonctionnaires de la Direction générale de la police des Autochtones [du gouvernement fédéral] ont déclaré en entrevue que les [services de police] autogérés en Ontario, tout bien considéré, représentent le succès de la Politique sur la police des Premières nations. Deux des fonctionnaires ont précisé que « l'Ontario est notre plus forte province ». Les [services de police] autogérés en Ontario ont en effet connu une stabilité raisonnable et une croissance soutenue de leur effectif. À cet égard, les différences par rapport aux [services de police] autogérés ailleurs au Canada (hors Québec) sont marquées ».
- 18 Ibid. Voir notamment les pp. 49-51, 64 et 65, 69 et 100.
- 19 Ibid., p. 64.
- 20 Ibid., pp. 26 et 27.
- 21 Gwen Boniface, témoignage, 14 juin 2006, transcription aux pp. 19-24.

- 22 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, pp. 29 et 30.
- 23 Clairmont, p. 37.
- 24 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, p. 28.
- 25 Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce: Policing and Aboriginal Occupations and Protests » (document de recherche de l'enquête), p. 86.
- 26 Nishnawbe-Aski Police Services Board, présentation de la partie 2, p. 12.
- 27 Clairmont et Potts, p. 36.
- 28 Présentation de l'Union des Indiens de l'Ontario, p. 4.
- 29 Voir, par exemple, Nishnawbe-Aski Police Services Board, « Confrontations over Resources Development » (projet de l'enquête), p. ii : « Les SPNNA n'ont pas la capacité de réagir aux actions provocatrices directes des Premières nations. »
- 30 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, p. 48.
- 31 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 9 mars 2006.
- 32 Clairmont, p. 32. Cela est arrivé en Alberta, au Manitoba et en Nouvelle-Écosse lorsque les services de police autochtones des Premières nations ont connu des difficultés.
- 33 Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, « La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones », <http://wwwaboriginalaffairs.osata.gov.on.ca/francais/news/brochure.html>.
- 34 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 8 mars 2006.
- 35 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 77-96.
- 36 Ibid., p. 82.
- 37 Ibid., p. 89.
- 38 Clairmont, p. 33.
- 39 Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario lors de l'enquête sur Ipperwash, 9 mars 2006. Le chef Simon Fobister a déclaré à l'Assemblée que « le fait que la loi ne reconnaît pas les services de police des Premières nations permet aux gouvernements de continuer à affirmer que les services policiers fournis aux Premières nations ne sont qu'un programme ».
- 40 Nishnawbe-Aski Police Services Board, p. 85.
- 41 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, pp. 48 et 49.
- 42 Le paragraphe 54(2) de la *Loi sur les services policiers* prévoit ce qui suit : « Si les fonctions précises d'un agent des premières nations concernent une réserve au sens de la *Loi sur les Indiens* (Canada), la nomination exige également l'approbation de l'organe responsable de la police sur la réserve ou bien du conseil de bande. »
- 43 Nishnawbe-Aski Police Services Board, p. 86.
- 44 *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, [http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French\\_90e11\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French_90e11_f.htm).
- 45 Nishnawbe-Aski Police Services Board, présentation de la partie 2, p. 6.
- 46 Police provinciale de l'Ontario, présentation de la partie 2, p. 50.
- 47 Ibid., p. 49.

48 Clairmont, p. 34.

49 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 88-90.

50 Puisqu'ils desservent une énorme région, les services de police de la nation nishnawbe-aski doivent encourir des frais de déplacement beaucoup plus élevés que ceux qu'encourt la police municipale. Le taux d'abandon des policiers est également élevé au sein des SPNNA. Le stress associé aux affectations dans des endroits isolés contribue au roulement élevé. De plus, une fois formés, plusieurs policiers postulent des emplois dans le sud de la province, là où la rémunération et les conditions sont meilleures. Le conseil d'administration des SPNNA a adopté les normes établies par la *Loi sur les services policiers*, même si les normes prévues par la loi ne sont pas obligatoires pour les services de police des Premières nations, parce que le conseil d'administration était d'avis que les collectivités qu'il desservait avaient droit à des services policiers de qualité identique à celle des services policiers dont bénéficiaient les collectivités non autochtones. Par conséquent, la formation des policiers est devenue une dépense importante.

51 Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 97 et 98.

52 Clairmont, p. 51.



## SERVICES DE POLICE IMPARTIAUX

Les attitudes des policiers et des Autochtones les uns envers les autres peuvent déterminer de façon importante si une manifestation demeurera pacifique ou si elle basculera dans la violence. Le fait que les gens qui se font face voient des stéréotypes négatifs plutôt que des individus peut occasionner des problèmes.

De nombreux membres de la Police provinciale de l'Ontario qui ont témoigné à l'enquête comprenaient la complexité des situations dans lesquelles des Autochtones entreprennent d'affirmer collectivement leurs droits. D'autres faisaient toutefois montre d'un manque décevant de compréhension et de connaissances générales à l'égard des Autochtones.

Pour la Police provinciale, Ipperwash est un paradoxe. D'une part, la Police provinciale de l'Ontario a reconnu que la mort par balle de Dudley George a laissé une marque tragique qui a « eu des répercussions négatives marquées sur les relations entre la Police provinciale et la collectivité autochtone, ce qui nécessite un travail et un renouvellement constants »<sup>1</sup>. D'autre part, Ipperwash a permis d'apporter des changements constructifs importants au sein de la Police provinciale et dans les relations qu'elle entretient avec les Autochtones.

Cependant, les initiatives que la Police provinciale a prises dans ce domaine sont encore en voie d'évolution. Bien des choses ont été accomplies, mais il reste encore beaucoup à faire si l'on veut que ces programmes soient à la fois viables et efficaces.

La responsabilité des relations entre la police et les Autochtones n'incombe pas uniquement à la Police provinciale. Le gouvernement provincial a la responsabilité tout aussi importante de promouvoir de meilleures relations entre la police et les Autochtones sur tout le territoire de la province. Il est aujourd'hui particulièrement important de s'acquitter de cette responsabilité à cause du risque que d'autres occupations se produisent et du fait que la responsabilité de la surveillance policière des Autochtones s'étend graduellement, mais inévitablement, de la Police provinciale à d'autres corps policiers en Ontario. Cette évolution des choses donne à penser que la province, s'appuyant sur le fondement établi par la Police provinciale, devrait jouer un rôle de chef de file en mettant au point, pour l'ensemble de la province, les compétences, les pratiques exemplaires, les capacités et les ressources qui amélioreront les relations entre la police et les Autochtones.

Un autre volet des relations entre la police et les Autochtones est la question des plaintes et des mesures disciplinaires relatives à la police. Le gouvernement provincial a récemment introduit, en réponse au rapport LeSage<sup>2</sup>, le projet de loi 103, intitulé *Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police*, qui met en œuvre les principales recommandations découlant de l'examen qu'a fait récemment le juge LeSage du système de traitement des plaintes contre la police en Ontario. Ce projet de loi donne au gouvernement provincial ainsi qu'à la Police provinciale de l'Ontario et à d'autres corps policiers l'occasion de traiter de manière équitable et systématique les allégations ou les plaintes de comportement déplacé ou raciste de la part de la police.

Je suis convaincu que les réformes législatives proposées dans le projet de loi 103, de pair avec les réformes que je recommande dans le présent document, constituent un moyen complet, réalisable et efficace d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones en Ontario.

## 11.1 Leçons tirées d'Ipperwash

L'existence d'un manque de sensibilité culturelle et la présence de racisme au sein de la Police provinciale étaient évidentes à Ipperwash. Cela a créé un obstacle à la compréhension et a donc rendu plus difficiles la communication et l'institution d'un climat de confiance.

L'incident le plus flagrant a probablement été la conversation entre l'agent-détective Darryl Whitehead et l'agent Jim Dyke le 5 septembre 1995, la veille du jour où Dudley George a été abattu. Ces deux agents faisaient partie d'une équipe de renseignement opérant clandestinement lorsqu'ils ont fait les commentaires suivants :

Dyke : Non, il n'y a personne là-bas. Juste un foutu gros Indien.

Whitehead : La caméra tourne.

Dyke : Ouais. Nous avions un plan. Nous pensions qu'avec cinq ou six caisses de Labatt 50, nous pourrions les attirer.

Whitehead : Ouais.

Dyke : Et il y aurait un grand filet, près d'un trou.

Whitehead : C'est bien pensé.

Dyke : Ça fonctionne dans le sud, avec des melons d'eau.

La Commission d'enquête a entendu des propos offensants d'autres agents de la Police provinciale au cours de l'occupation. Elle a également eu vent d'autres

activités survenues après l'occupation, dont la production et la distribution de tasses à café et de t-shirts commémoratifs offensants.

Un autre exemple de racisme envers les Autochtones au cours de la période qui a précédé la mort de Dudley George est une politique d'application de la loi à caractère racial du ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, intitulée « Procedures for Dealing with First Nations People ». Cette politique a été diffusée en août 1995 pour les parcs provinciaux The Pinery et Ipperwash.

Les leçons tirées de ces incidents ont d'importantes répercussions pour la présente enquête.

Premièrement, il ressort clairement du dossier de preuve que l'agent Dyke n'était pas le seul à faire preuve d'insensibilité à l'endroit des Autochtones. Cela dénote que le manque de sensibilité culturelle et le racisme n'étaient pas le fait de quelques « pommes pourries » au sein de la Police provinciale de l'Ontario, mais un phénomène plus généralisé. Un problème de nature organisationnel nécessite une solution de même nature. Une importante leçon tirée d'Ipperwash est donc que la Police provinciale doit s'attaquer, directement et en profondeur, au problème du racisme à l'intérieur de ses rangs. Il y a bien des raisons pour lesquelles cela est important, et le fait que la solution pacifique et fructueuse des occupations et manifestations autochtones dépende souvent de la capacité de la Police provinciale à comprendre les manifestants autochtones et à établir avec eux des relations de confiance n'en est pas la moindre. Lors de son témoignage aux auditions de témoins, l'ancien chef de l'Assemblée des Premières Nations, Ovide Mercredi, a fait remarquer avec raison que :

Les sarcasmes raciaux d'agents de police en service nuisent à l'objectif d'une solution non violente qui passe par le dialogue.

Ces types d'objets commémoratifs ne font rien pour rétablir des relations normales entre la communauté autochtone et la police et, en fait, c'est le contraire qui se passe<sup>3</sup>.

Dans le présent chapitre, j'analyse en détail les politiques et les initiatives que la Police provinciale a établies pour s'attaquer à ces problèmes.

Une deuxième leçon importante est la nécessité que le gouvernement provincial assume une part de la responsabilité de la prestation de services impartiaux au sein de la Police provinciale et d'autres corps de police ou organismes d'application de la loi dans l'ensemble de l'Ontario. Robert Runciman, solliciteur général de l'Ontario à l'époque d'Ipperwash, a convenu que le racisme chez les agents de police est une affaire très sérieuse pour des agents de police, et qu'il est fort important de faire prendre conscience aux agents qu'aucun cas de racisme ne sera toléré au sein d'un corps policier. Il a convenu de plus que l'une des responsabilités d'un solliciteur général devrait être de veiller à ce que cette politique soit instaurée<sup>4</sup>.

Une troisième leçon importante concerne la façon et le moment où des agents de police doivent faire l'objet de mesures disciplinaires pour avoir eu des propos ou un comportement déplacés ou racistes. À mon avis, la réponse de la Police provinciale de l'Ontario aux incidents décrits ci-dessus était insuffisante. Les agents ont été soumis à des procédures disciplinaires informelles et internes, ou n'ont fait l'objet d'aucune mesure disciplinaire. Ces circonstances mettent en question le régime disciplinaire qui s'applique à ce genre de conduite, ainsi que les mécanismes internes dont dispose la Police provinciale pour en rendre compte.

## **11.2 L'évolution des relations entre la police et les Autochtones**

La Police provinciale de l'Ontario n'est pas le seul corps policier au Canada à traiter des relations entre la police et les Autochtones et du racisme dans les services de police. De nombreuses initiatives, tant à l'échelon national qu'à l'échelon local, sont destinées à améliorer les services de police assurés dans les collectivités autochtones. Par exemple, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) a adopté une politique d'« intervention policière impartiale » à l'occasion de sa Conférence annuelle de 2003<sup>5</sup>. La GRC, le plus important corps policier au Canada, a adopté une politique semblable et a mis en branle de nombreux programmes visant à améliorer ses pratiques dans le cadre de la surveillance policière des Autochtones<sup>6</sup>. Les programmes de la GRC valent la peine d'être notés, premièrement parce qu'il s'agit du corps de police national et, deuxièmement, à cause des relations historiquement turbulentes de ce dernier avec les Autochtones.

La Police provinciale de l'Ontario, la GRC, l'ACCP et d'autres entités ont récemment formé une organisation nationale, le Réseau des services de police autochtones et interculturels (RSPA)<sup>7</sup>, dont les objectifs consistent, notamment, à déterminer et à faire connaître les pratiques exemplaires en matière de surveillance policière des collectivités autochtones et d'autres collectivités distinctes au point de vue culturel. En 2006, le RSPA a organisé une importante conférence nationale, où il a été principalement question de profilage racial, de recrutement et de maintien en fonction d'agents autochtones, de services de police respectueux sur le plan de la culture, ainsi que des relations entre la police et les collectivités.

Malgré ces développements positifs, la Commission d'enquête a entendu des critiques constantes à propos de services de police partiaux ou racistes — de la part de témoins autochtones, dans les documents et les projets de recherche soumis à la Commission d'enquête, à notre Forum des jeunes et des aînés sur les relations entre la police et les Autochtones, à l'occasion de plusieurs de nos

consultations, à l'Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario auprès de la Commission d'enquête, dans les observations des parties autochtones à la Commission d'enquête, ainsi qu'à la récente conférence du RSPA<sup>8</sup>.

### **11.2.1 Enquêtes antérieures**

Les relations entre la police et les Autochtones ont fait l'objet de plusieurs enquêtes au Canada depuis les vingt dernières années :

- La Commission Marshall (Nouvelle-Écosse, 1989)
- L'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones (Manitoba, 1991)
- L'Enquête du ministère de la Justice sur les Chicotins de Cariboo (Colombie-Britannique, 1993)
- La *Blood Tribe Policing Inquiry* (Alberta, 1991)
- Le rapport du Osnaburgh/Windigo Tribal Justice Review Committee (Ontario, 1990)
- Par-delà les divisions culturelles : Un rapport sur les Autochtones et la justice pénale au Canada, publié par la Commission royale sur les peuples autochtones (Canada, 1996)
- La *Commission of Inquiry into the Shooting Death of Leo LaChance* (Saskatchewan, 1993)
- La *Saskatchewan Commission on First Nations and Métis People and Justice Reform* (Saskatchewan, 2004)
- L'*Inquiry into the Death of Neil Stonechild* (Saskatchewan, 2004)<sup>9</sup>

Plusieurs de ces enquêtes ont été déclenchées à la suite du décès d'un Autochtone, du fait de la police dans certains cas. Dans d'autres cas, l'enquête avait pour but d'étudier comment la police était intervenue à la suite d'un tel décès.

Les auteurs de ces rapports et d'autres ont conclu que les services de police font preuve de partialité systémique envers les Autochtones. Le fait qu'on ait tenu une enquête dans au moins six provinces montre que les problèmes que posent les relations entre la police et les Autochtones ne se limitent pas à une province en particulier, pas plus qu'il ne s'agit d'incidents isolés. Dans le cadre de chacune des enquêtes que j'ai énumérées il a été recommandé d'apporter des réformes systémiques aux relations entre la police et les Autochtones et, dans plusieurs autres cas aussi, que l'on réforme en profondeur le système juridique en général.

Notre revue de la documentation spécialisée, de même que l'étude du professeur John Hylton, ont examiné ces rapports de manière assez détaillée. Le professeur Hylton a résumé comme suit les pratiques exemplaires et les recommandations qu'il a relevées :

- le leadership de la police doit étayer l'établissement de politiques énergiques en matière de diversité et servir de modèle;
- lors du recrutement de candidats-policiers, le processus de pré-sélection doit être conçu de façon à écarter les candidats ayant des opinions racistes;
- il est nécessaire de maintenir une stratégie proactive de recrutement d'Autochtones, l'objectif étant de faire en sorte que la composition des services de police reflète celle des collectivités;
- il faut offrir des programmes d'emploi et d'aide aux familles, ainsi que d'autres programmes destinés aux membres autochtones de la police, afin de soutenir une participation pleine et entière dans un système historiquement hostile;
- il faut mettre davantage l'accent sur la formation transculturelle des recrues et des membres chevronnés des corps de police, en recourant au service d'agents de police autochtones dans un contexte expérientiel (et non pas par l'entremise d'enseignants, de défenseurs ou d'autres dirigeants autochtones)<sup>10</sup>.

Les auteurs d'un grand nombre de ces rapports ont également insisté sur l'importance des services de police des Premières nations.

Une des conclusions notables qui ressort de la revue de la documentation spécialisée est le manque général de recherches, de documentation ou d'évaluations concernant les programmes ou les pratiques en matière de relations entre la police et les Autochtones. Vu la vingtaine d'années d'initiatives et d'enquêtes qui ont été menées dans ce domaine, il est décevant et surprenant de relever une telle lacune dans l'analyse de ces programmes<sup>11</sup>.

### ***11.2.2 Peuples autochtones et services de police***

Des enquêtes et d'autres rapports font ressortir la méfiance qui caractérise depuis longtemps les rapports entre les Autochtones et la police. Au risque de simplifier exagérément les choses, on peut dire que cette attitude est ancrée dans :

- le legs du colonialisme;
- le rôle joué par la police dans les tentatives d'assimilation des Autochtones;

- la dépendance des gouvernements envers la police pour ce qui est de régler les différends concernant les droits des Autochtones;
- la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale;
- le racisme exercé par la police.

*La Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform* (2004) a résumé en ces termes le consensus d'un grand nombre d'enquêtes et de rapports canadiens : « le racisme est un obstacle de taille à de saines relations entre les Premières nations... et les organisations policières »<sup>12</sup>. La Cour suprême du Canada a elle aussi reconnu le racisme et la discrimination systémique dont sont victimes les Autochtones<sup>13</sup>.

Les personnes qui ont participé à un grand nombre de nos consultations et de nos séances de consultation publique ont fait écho à cette conclusion, tout comme un grand nombre des mémoires présentés à la Commission d'enquête, y compris celui des Chiefs of Ontario :

Le 9 mars 2006, le chef Simon Fobister, du Grand conseil du traité n° 3, a été on ne peut plus clair quand il a déclaré :

*Pardonner et progresser c'est une chose mais, de nos jours, quand on voit que des membres de notre peuple perdent encore la vie inutilement, il n'y a rien de changé; il n'y a que le souvenir récurrent de voir nos parents humiliés et le sentiment d'impuissance que nous éprouvions lorsque nous étions enfants face à l'attitude de la société à l'égard du « peuple original de cette terre ». Mais nous sommes les survivants de notre nation, et bien que nous ayons encore de nombreux différends à surmonter, nous sommes prêts à travailler avec vous pour faire les changements qui s'imposent et, ainsi, vivre tous ensemble dans la paix et l'harmonie*<sup>14</sup>.

L'Union des Indiens de l'Ontario a elle aussi fait état d'un point semblable dans son mémoire :

La question de savoir si la Police provinciale de l'Ontario et le MRN exécutent leurs activités d'application de la loi différemment, selon qu'il s'agit d'une collectivité des Premières nations ou d'une collectivité non autochtone, est manifestement discutable, mais il est clair que le sentiment qui prévaut au sein des collectivités des Premières nations n'est pas matière à discussion. De nombreux membres des Premières nations croient que les situations dégénèrent souvent inutilement à

cause du manque de connaissances des unités tactiques ou des agents intervenants à l'égard des personnes auxquelles ils ont affaire.

Cette attitude est amplifiée par des incidents qui dénigrent les personnes mêmes que la Police provinciale de l'Ontario s'engage à servir. Des événements isolés, tels que la création de trophées par des membres de l'unité tactique à Ipperwash, la révélation de courriels racistes diffusés dans le nord de l'Ontario et l'incident déjà décrit chez les Chippewas de Thames, ne font que renforcer les attitudes qui ont cours pour certains membres des Premières nations.

La série d'incidents qui est survenue sur tout le territoire de l'Ontario ces dix dernières années est profondément troublante. Il convient de reconnaître que des efforts sont faits et que de nombreux dirigeants, surtout la commissaire Boniface de la Police provinciale, font preuve de leadership pour combler le gouffre qui sépare les organismes d'application de la loi des membres des Premières nations, mais il reste encore beaucoup à faire<sup>15</sup>.

Dans son mémoire, la Première nation chippewa Kettle and Stony Point fait état de certains progrès, mais elle indique qu'il est nécessaire d'en faire davantage :

De grands progrès ont été faits depuis les années 1970 pour ce qui est de fournir aux collectivités autochtones des services de police additionnels et plus appropriés. Sans minimiser d'aucune façon ces réalisations, la Commission d'enquête a appris qu'il reste encore des choses à faire. Le besoin le plus pressant est de débarrasser le domaine de l'application de la loi de ces deux maux que sont le racisme et la stéréotypie<sup>16</sup>.

Enfin, les personnes qui ont pris part à notre Forum des jeunes et des ainés sur les relations entre la police et les Autochtones ont fait état de nombreux rapports personnels négatifs avec la police pour faire ressortir leur point de vue selon lequel la police traite les Autochtones plus sévèrement qu'elle ne le fait envers les non-Autochtones. De nombreux participants ont déclaré que la police a des idées préconçues au sujet des Autochtones et que le profilage racial incite les agents à les interroger et à les questionner. Selon leur expérience, les enseignants et les commis de magasin ont également tendance à traiter les Autochtones différemment. Ils ont fait remarquer de plus que les prisons et les tribunaux sont pleins d'Autochtones, principalement à cause d'accusations relatives à l'alcool et à la drogue, et que les Autochtones sont considérés comme coupables

tant que l'on n'a pas prouvé leur innocence. D'après de nombreux participants, le manque de communication entre la police et les Autochtones, le sentiment que la police a des idées préconçues sur les Autochtones et fait preuve de profilage racial à leur égard, de même que la discrimination systémique que l'on exerce contre les Autochtones dans le système judiciaire se conjuguent pour susciter chez les jeunes Autochtones un sentiment de colère généralisé<sup>17</sup>.

## 11.3 La Police provinciale de l'Ontario

### 11.3.1 Initiatives de la Police provinciale de l'Ontario

J'ai signalé que la Police provinciale de l'Ontario est le corps policier qui est le plus susceptible d'intervenir dans le cas d'une occupation ou d'une manifestation autochtone. La Police provinciale a présenté de nombreux mémoires à l'enquête au sujet des détails de programmes et de stratégies qui visent à nouer des relations avec les collectivités autochtones, y compris des exposés détaillés lors du forum de deux jours sur l'« Établissement de relations » qui a eu lieu dans le cadre de l'enquête en janvier 2006<sup>18</sup>. Aux chapitres 9 et 10 du présent document, j'ai décrit la diversité et la profondeur de certains de ces programmes — le rôle de l'agent des opérations — Liaison avec les Autochtones, les équipes de relations avec les Autochtones, le cadre de préparation des services de police aux incidents critiques mettant en cause des Autochtones, ainsi que l'appui de la Police provinciale à l'égard des services de police des Premières nations.

Outre ces programmes et ces politiques, la Police provinciale a entrepris une série d'initiatives destinées, en tout ou en partie, à promouvoir de meilleures relations avec les Autochtones :

- diverses activités de planification et politiques de nature organisationnelle, comme la Promesse de la Police provinciale, l'accent mis sur le professionnalisme, les enjeux principaux de la mission, les processus de planification des activités, de même que les ordres de police;
- des initiatives destinées à recruter, maintenir en fonction, soutenir et promouvoir des agents autochtones, y compris des initiatives de communication externes et internes avec les Autochtones, des critères de promotion propres aux Autochtones et le Forum sur le leadership à l'intention des agents autochtones;
- des programmes de sensibilisation aux réalités autochtones;
- des initiatives axées sur les relations avec les collectivités, y compris

Zhowski Miingan ou Blue Wolf, les groupes de tambours autochtones traditionnels, le Camp d'été pour les jeunes de la Police provinciale de l'Ontario, ainsi que le programme PEACE (Police Ethnic And Cultural Exchange)

### ***II.3.2 La promesse, les enjeux principaux de la mission, les ordres de police et la planification des activités de la Police provinciale de l'Ontario***

Selon la Police provinciale de l'Ontario, le cœur de sa stratégie et de sa vision pluri-annuelles est la « Promesse de la Police provinciale de l'Ontario », qui définit les valeurs et les normes déontologiques qui caractérisent le mieux l'avenir de l'organisation. Il s'agit de la pierre angulaire de sa stratégie de base : l'accent mis sur le professionnalisme<sup>19</sup>.

Cet accent mis sur le professionnalisme comporte plusieurs « Enjeux principaux de la mission » qui étaient les activités centrales de la Police provinciale, dont l'établissement de relations avec les Premières nations, l'attention portée aux besoins de la population, ainsi que le professionnalisme. La Police provinciale met en oeuvre ses valeurs et ses enjeux principaux de la mission en les intégrant dans ses opérations, par l'entremise de son cycle triennal de planification des activités. Le plan d'affaires expose ensuite les initiatives qui favorisent les enjeux principaux de la mission<sup>20</sup>.

Le document exposant les enjeux principaux de la mission pour 2005-2007 qualifie la relation qu'entretient la Police provinciale avec les Autochtones d'activité centrale de l'organisation. La Police provinciale justifie comme suit cette priorité :

- Dans les secteurs que surveille la Police provinciale de l'Ontario, les Autochtones constituent le groupe minoritaire identifiable le plus important, et il compte ses propres collectivités.
- Dans un avenir prévisible, la Police provinciale sera appelée à fournir des services de police s'il survient des situations difficiles.
- Au cours des dix dernières années, la Police provinciale a été mêlée à un certain nombre de confrontations critiques avec les Autochtones, et il faut qu'il y ait un apprentissage continu.
- La sécurité des agents et du public, ainsi que la prestation de services de police efficaces, sont subordonnées à des relations et à des communications efficaces.

- La surveillance policière des collectivités autochtones devient de plus en plus complexe, et cela oblige à comprendre un éventail de plus en plus vaste de questions d'ordre social, culturel, politique et juridique<sup>21</sup>.

La Police provinciale de l'Ontario soutient que ces initiatives représentent son « engagement à l'égard de solides politiques en matière de diversité » que le professeur Hylton a qualifié de pratique exemplaire<sup>22</sup>.

### ***11.3.3 Recrutement et maintien des agents autochtones***

Les initiatives que prend la Police provinciale de l'Ontario dans le domaine du recrutement et du maintien en fonction se rangent dans trois catégories : l'exclusion, lors du processus de recrutement, des éventuelles recrues ayant une attitude raciste<sup>23</sup>, les initiatives d'« intervention externe » conçues pour inciter les Autochtones à envisager de faire carrière dans la Police provinciale<sup>24</sup>, ainsi que les initiatives d'« intervention interne » conçues pour soutenir les agents autochtones au sein de la Police provinciale et leur donner de l'avancement<sup>25</sup>.

En 1995, on comptait 49 agents autochtones s'étant identifiés comme tels dans la Police provinciale de l'Ontario. En 2006, ce nombre était passé à 135, et il comprenait deux surintendants, sur un nombre approximatif de 5 500 membres en uniforme de la Police provinciale<sup>26</sup>.

La Police provinciale soutient que ces initiatives d'intervention externe et interne sont des volets importants de la « stratégie de recrutement proactive » que le professeur Hylton a qualifiée de pratique exemplaire<sup>27</sup>.

#### ***11.3.3.1 Formation***

La Police provinciale de l'Ontario a déclaré que son programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone constitue l'« élément central » de ses initiatives de lutte contre le racisme<sup>28</sup>. Au mois d'août 2006, plus de 2 000 membres de la Police provinciale avaient participé à ce cours d'une durée d'une semaine.

Selon la Police provinciale, la formation de sensibilisation à la culture autochtone n'est qu'un élément parmi d'autres d'une stratégie de plus grande envergure, destinée à sélectionner et à former les agents d'une manière qui favorise une prise de conscience de la sensibilité et de la culture des Autochtones, tout en éliminant le racisme<sup>29</sup>. Il existe d'autres initiatives :

- La présélection des recrues comporte des processus conçus pour exclure les candidats ayant des opinions racistes.
- La semaine d'orientation à laquelle sont soumises les recrues à l'Académie de la Police provinciale de l'Ontario comporte une demi-journée de formation sur les questions autochtones.
- Après avoir suivi la formation élémentaire, les recrues retournent à l'Académie de la Police provinciale pour une période de quatre semaines. Deux jours du programme sont consacrés aux questions autochtones.
- Durant la période probatoire, les agents de la Police provinciale sont jumelés pendant deux semaines à un agent de police autochtone.
- Les comités de promotion de la Police provinciale interrogent les candidats sur des questions autochtones et sur le cadre de travail.
- Des examens et des activités de formation axés exclusivement sur les Autochtones sont inclus dans les processus de sélection et de formation destinés aux unités d'intervention intégrées (négociateurs en cas de crise, commandants d'incident et membres des équipes de relations avec les Autochtones, des équipes d'intervention d'urgence et des unités tactiques et de secours).
- Les membres du personnel affecté au renseignement et ceux du Bureau des normes professionnelles suivent une formation de sensibilisation à la culture autochtone.

Selon la Police provinciale de l'Ontario, elle est « la seule à prescrire ce niveau de formation de sensibilisation à la culture autochtone aux agents des unités intégrées ou d'intervention d'urgence »<sup>30</sup>.

#### **11.4 Évaluation des programmes de la Police provinciale de l'Ontario concernant les relations entre la police et les Autochtones**

L'étendue et la profondeur des initiatives que la Police provinciale a prises sur le plan des relations entre la police et les Autochtones sont impressionnantes. Ces programmes représentent une stratégie exhaustive qui est destinée à améliorer les relations entre la Police provinciale de l'Ontario et les Autochtones, surtout s'ils sont combinés aux initiatives de la Police provinciale concernant la surveillance policière exercée lors des occupations et les services policiers des Premières nations.

L'ancienne commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, Gwen Boniface,

a fait preuve de détermination et de leadership en améliorant les relations de la Police provinciale avec la communauté autochtone. De nombreux membres autochtones et non autochtones de la Police provinciale ont mis au point des programmes, établi des relations avec la communauté ou par ailleurs contribué à améliorer les relations entre la police et les Autochtones. Il faut faire remarquer à son crédit que la Police provinciale a pris d'importantes mesures positives depuis Ipperwash, et tous ces efforts m'ont impressionné.

Je crois, de façon générale, que les initiatives prises par la Police provinciale de l'Ontario sur le plan des relations entre la police et les Autochtones sont conformes aux pratiques exemplaires qui ont été relevées dans des enquêtes et des rapports antérieurs.

En particulier, je loue la façon dont les questions autochtones et les relations entre la police et les Autochtones sont intégrées dans les enjeux principaux de la mission ainsi que dans la planification des activités. Je loue également l'engagement pris à l'égard de la formation de sensibilisation à la culture autochtone, ainsi qu'à l'égard des programmes d'intervention externe et d'intervention interne. Il s'agit là de programmes constructifs importants, qui devraient améliorer les relations entre la Police provinciale et les Autochtones en Ontario. Je recommande donc que la Police provinciale maintienne ses initiatives et leur accorde un degré de priorité élevé au sein de l'organisation. Elle devrait également leur consacrer un niveau correspondant de ressources et de soutien de la part de la direction.

Je crois qu'il est juste de dire que les parties autochtones qui ont pris part à l'enquête étaient favorables en principe à ces politiques et à ces initiatives, mais qu'elles se souciaient de leur mise en œuvre ou de leur acceptation au niveau des détachements. De nombreuses parties autochtones ayant participé à l'enquête ont également demandé si les politiques internes ou les processus disciplinaires étaient efficaces pour repérer ou sanctionner les comportements déplacés. Il reste à traiter de ces questions ainsi que d'autres aspects importants, qui présentent des difficultés tant sur le plan de la viabilité que sur celui de l'efficacité.

#### *11.4.1 Viabilité*

Les défis que posent la viabilité de la stratégie de la Police provinciale de l'Ontario en matière de relations entre la police et les Autochtones, de même que les initiatives connexes, sont essentiellement les mêmes que pour les initiatives que prend la Police provinciale en rapport avec son cadre de travail : elles sont récentes, elles sont subordonnées au fait qu'un petit nombre d'agents supportent une part importante du fardeau de conception et de mise en œuvre, et elles ne bénéficient pas d'un financement sûr<sup>31</sup>.

Il s'agit là de défis importants. La combinaison des défis d'ordre financier et humain soulève des questions sur la façon dont ces programmes doivent faire l'objet à long terme de mesures de garantie, de soutien et de promotion. Je crois qu'une réponse fructueuse à ces défis dépend d'une combinaison d'aide du gouvernement provincial et de mesures additionnelles de la part de la Police provinciale. L'action du gouvernement provincial est cruciale, car c'est ce dernier qui est en mesure de fournir, pour ces programmes, l'appui institutionnel le plus important. Pour sa part, la Police provinciale devrait également prendre des mesures pour améliorer la viabilité de sa stratégie et de ses programmes en matière de relations entre la police et les Autochtones, et ce, de la manière suivante :

- établir des stratégies de surveillance constantes et actives, y compris des stratégies d'évaluation exhaustives et un meilleur système de collecte de données;
- relever le degré de participation des Premières nations et des Autochtones à la conception, à la supervision et à l'évaluation des programmes;
- améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte.

Il s'agit là des mesures que la Police provinciale devrait prendre pour s'assurer que sa stratégie et ses programmes sont aussi sûrs et efficaces que possible.

#### ***11.4.2 Efficacité***

Là encore, la viabilité d'un programme dépend essentiellement de son efficacité. La viabilité de ses initiatives dépendra donc de la question de savoir si la Police provinciale est en mesure de montrer qu'elle est capable d'améliorer efficacement ses relations avec les Autochtones. Un aspect fondamental de la détermination de cette efficacité est l'établissement d'un programme actif et permanent de surveillance et de mise en œuvre, de façon à évaluer constamment si un programme fonctionne à chacun des paliers de l'organisation<sup>32</sup>.

La surveillance permanente peut inclure diverses techniques et stratégies, comme les évaluations, la collecte de données ainsi que des partenariats et des consultations avec les collectivités touchées. Il est particulièrement important pour ces initiatives d'assurer une surveillance permanente et active car elles se situent à un stade de développement relativement peu avancé.

##### ***11.4.2.1 Évaluations***

Les évaluations externes et indépendantes que je recommande au sujet du cadre de travail de la Police provinciale de l'Ontario qui s'applique aux incidents

critiques avec les Autochtones et son programme d'ERA conviendrait aussi, selon moi, à son programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone. La Police provinciale décrit ce programme comme étant la « pièce maîtresse » de son programme de relations entre la police et les Autochtones, et il est susceptible de comporter des avantages d'une portée considérable et de longue durée pour la Police provinciale, les Autochtones en Ontario, de même que pour les relations entre la police et les Autochtones. Il est également important de procéder à une évaluation indépendante de ce programme car il existe peu de données quantitatives sur ce qui fonctionne — ou non — dans les relations entre la police et les Autochtones.

La formation est un élément capital de n'importe quelle stratégie de changement organisationnel, et le programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone est une initiative importante. Toutefois, la formation n'est qu'un élément parmi d'autres d'une stratégie exhaustive. La question clé est de savoir si cet élément permet de transformer les attitudes et les pratiques dans les politiques et les processus, et c'est la raison pour laquelle une évaluation indépendante revêt une importance cruciale. Les données qui découlent d'une telle évaluation sont importantes aussi pour assurer la continuation de ces programmes. Un programme dont l'efficacité peut être démontrée est nettement moins vulnérable à des coupures financières ou aux effets d'un changement de leadership gouvernemental ou organisationnel. Une évaluation indépendante des méthodes de recrutement et de promotion de la Police provinciale s'impose elle aussi.

La Police provinciale recueille actuellement des données sur le nombre de membres autochtones déclarés qui figurent parmi ses rangs, et elle a entrepris une étude longitudinale indépendante sur les nouvelles recrues, qui examinera trois catégories de recrues sur une période de cinq ans. La Police provinciale a entrepris aussi une analyse interne plus détaillée de ses programmes de sensibilisation à la culture autochtone. On peut dire à son crédit que la Police provinciale a également déclaré que « nous verrions d'un bon œil que les dirigeants des Premières nations nous aident à établir des outils qui permettront d'évaluer l'application du cadre de travail »<sup>33</sup>. La Police provinciale de l'Ontario ferait vraisemblablement bon accueil aussi à une telle contribution concernant d'autres programmes liés aux relations entre la police et les Autochtones.

Il s'agit là de mesures initiales importantes et nécessaires. L'étape suivante serait d'établir une stratégie d'évaluation exhaustive qui engloberait la totalité des initiatives importantes de la Police provinciale en matière de relations entre la police et les Autochtones, y compris une évaluation externe et indépendante des initiatives de recrutement et de formation de sensibilisation à la culture autochtone. Cette stratégie serait établie en partenariat avec la collectivité autochtone ontarienne.

#### **11.4.2.2 Collecte de données et statistiques**

À mon avis, la collecte de données est un moyen essentiel pour améliorer les relations entre la police et les Autochtones et pour assurer des services policiers impartiaux. Il est nécessaire de recueillir des données afin de déterminer si des programmes et des politiques bien intentionnés donnent bel et bien lieu à des résultats constructifs, et si les activités menées au sein d'une organisation et les décisions prises par cette dernière sont conformes aux politiques, aux ordres, aux pratiques exemplaires et aux attentes de l'organisation en question. La collecte de données peut aussi jouer un rôle éducatif important au sein d'un corps policier et améliorer la perception qu'a le public de sa fiabilité et de son obligation redditionnelle.

S'agissant des services policiers, la collecte de données est parfois associée au profilage racial. Il s'agit là d'une association trop restreinte. Les données recueillies et les statistiques peuvent servir à étudier un éventail nettement plus vaste d'activités.

Récemment, la publication, par le Service de police de Kingston, d'une étude de collecte de données sur le profilage racial a suscité un vif débat en Ontario. Le projet de Kingston était conçu pour recueillir des données raciales et ethniques sur les piétons ou les automobilistes interrogés, soupçonnés, questionnés, fouillés ou gardés en détention par les agents de police de Kingston<sup>34</sup>. Le chef de la police de Kingston, William Closs, a expliqué comme suit le projet :

Ce projet est né du souci véritable que nous avions de nous attaquer au problème du profilage racial dans nos services policiers, de notre décision délibérée de prendre des mesures qui mèneraient à des contacts plus positifs avec les citoyens, ainsi que du besoin de répondre de manière appropriée aux perceptions et aux récits anecdotiques des citoyens, plutôt que de les rejeter. Il s'agissait d'un effort honnête pour dépasser le stade du déni et pour créer un changement, au lieu de maintenir simplement le *statu quo*. Les gens parlent de ce problème de façons différentes et lui accolent des étiquettes différentes, mais nous voulions essentiellement donner à un chercheur universitaire objectif la possibilité de vérifier si les agents de police traitent les citoyens de manière égale lorsqu'ils exercent leurs pouvoirs discrétionnaires et entrent en contact avec eux<sup>35</sup>.

Le chef Closs a exprimé l'avis que les services de police et les politiciens tendent à mettre de côté la collecte de données et à opter plutôt pour d'autres stratégies qui font la promotion de services de police impartiaux, y compris des

activités de formation, de recrutement, de supervision et de discipline. Il n'a pas nié que ces programmes étaient nécessaires, mais a simplement exprimé l'avis que ces derniers n'allait pas assez loin<sup>36</sup>.

Il existe de nombreux projets possibles de collecte de données qui pourraient aider à mieux établir des politiques ou perfectionner des programmes au sein de la Police provinciale de l'Ontario. Par exemple, dans son rapport annuel pour 2005-2006, le Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada signale que dans les établissements provinciaux et fédéraux le taux d'incarcération des Autochtones est environ dix fois supérieur à celui des contrevenants non autochtones. Cela peut vouloir dire qu'il est nécessaire d'étudier les politiques ou les caractéristiques de la police sur le plan du dépôt d'accusations. De nombreux observateurs ont également fait remarquer que la police ne réagit pas aussi rapidement aux crimes commis contre les Autochtones qu'à ceux qui sont commis contre les non-Autochtones<sup>37</sup>. Cela peut dénoter qu'il est nécessaire de recueillir des données sur les délais d'intervention de la police.

Le rapport de l'Enquêteur correctionnel illustre l'avantage que peut représenter une meilleure collecte de données. L'analyse de données de Statistique Canada et du Service correctionnel fédéral a mené à la conclusion que les contrevenants autochtones ont moins de chances de se voir accorder une absence temporaire et la liberté conditionnelle, qu'ils obtiennent la liberté conditionnelle après avoir purgé une plus grande partie de leur peine, qu'il y a plus de chances que leur liberté conditionnelle soit suspendue ou révoquée, et qu'ils sont plus susceptibles de se voir attribuer un niveau de sécurité plus élevé dans les établissements pénitentiaires. L'Enquêteur correctionnel a également fait une comparaison entre des données contemporaines et des données historiques en vue d'analyser l'efficacité des programmes. Il s'est ensuite servi de ces données pour formuler des recommandations détaillées sur la façon d'améliorer les programmes des Services correctionnels pour les contrevenants autochtones<sup>38</sup>.

Nul ne peut s'opposer à ce que l'on recueille des données et que l'on procède à des évaluations au sujet des initiatives concernant les relations entre la police et les Autochtones au motif que ces études consisteront à recueillir des statistiques « fondées sur la race ». La Commission ontarienne des droits de la personne l'a clairement indiqué :

Il est erroné de croire, comme c'est chose courante, que le *Code* interdit la collecte et l'analyse de données identifiant des personnes selon la race et d'autres motifs qui y sont énumérés. Une foule de personnes, d'organisations et d'institutions croient à tort que ce type de mesure est en soi contraire aux droits de la personne. En fait, ainsi que la

Commission l'a déclaré, non seulement le *Code* permet la collecte et l'analyse de données identificatoires selon les divers motifs énumérés à des fins reconnues par le *Code*, mais cette collecte est nécessaire pour surveiller efficacement la situation de la discrimination, identifier les barrières systémiques et les éliminer, remédier aux désavantages historiques et promouvoir une égalité réelle. C'est plutôt la collecte et l'utilisation de données à des fins abusives qui contribuent à accentuer la discrimination ou le stéréotypage et qui sont préjudiciables pour les droits de la personne<sup>39</sup>.

En outre, la CODP a fait remarquer ce qui suit : « [a]fin d'atteindre son objectif, la collecte de données doit être effectuée de bonne foi, dans le but de produire des données exactes et de qualité, et non dans celui d'arriver à des résultats prédéfinis »<sup>40</sup>.

Je souscris à ce point de vue, et je crois que les études de collecte de données doivent être conçues avec soin et en collaboration avec des représentants de la Police provinciale de l'Ontario, des organisations autochtones ainsi que de l'Association de la Police provinciale. Ensemble, ces entités devraient être en mesure de déterminer les projets et les priorités qui conviennent au sujet de la collecte de données.

L'expérience démontre que les projets de collecte de données ont plus de chance d'être fructueux s'ils ne sont pas perçus comme destinés à isoler ou à sanctionner des agents particuliers. Tout projet de collecte de données doit être conçu de manière claire et transparente de façon à analyser des processus, des activités et des résultats institutionnels, et non pas individuels. En même temps, on ne peut pas permettre que des objections déraisonnables ou intéressées à la collecte de données fassent obstacle aux efforts sérieux que l'on fait pour améliorer les relations entre la police et les Autochtones. Il est possible de répondre aux défis que pose la méthodologie de ce type d'étude si le projet est entrepris de bonne foi, avec le concours sérieux des parties intéressées, de même qu'avec le soutien des dirigeants et du gouvernement provincial.

#### *11.4.2.3 Participation des Premières nations aux programmes de la Police provinciale de l'Ontario*

Les programmes de la Police provinciale de l'Ontario pourraient également bénéficier d'une participation plus formelle de la part des Premières nations sur le plan de leur élaboration, de leur supervision et de leur évaluation.

Les Autochtones et les membres de la Police provinciale interagissent tous les

jours, et aux quatre coins de la province. Les politiques et les programmes qui sont conçus pour améliorer les relations entre la police et les Autochtones requièrent plus qu'une simple consultation périodique des dirigeants des Premières nations et des collectivités autochtones.

L'ancienne commissaire de la Police provinciale, Gwen Boniface, tenait des réunions régulières avec les chefs élus, avec les Chiefs of Ontario ainsi qu'avec les organisations provinciales-territoriales. Les commandants régionaux de tout grade se réunissent avec des dirigeants des Premières nations et des organisations provinciales-territoriales, et les commandants de détachement sont tenus de rencontrer régulièrement les services policiers locaux des Premières nations ainsi que les dirigeants élus locaux.

Je crois que ces séances de consultation sont un moyen valable d'améliorer les communications et le dialogue entre la Police provinciale et les Premières nations et les Autochtones de l'ensemble de l'Ontario. Collectivement, ces efforts représentent un bon début. Ce qu'il faut maintenant, c'est un engagement de la part de la Police provinciale et des Premières nations d'établir un programme plus officiel de surveillance et de mise en œuvre des programmes de la Police provinciale. L'objectif serait de dresser un plan écrit et transparent de surveillance et d'évaluation qui aiderait la Police provinciale et les Premières nations à concevoir, à superviser et à éva-luer la stratégie et la mise en œuvre des programmes aux échelons provincial, régional et local. En fait, il faut que la Police provinciale et les Premières nations deviennent des partenaires, tous deux voués à assurer le succès des relations entre la Police provinciale de l'Ontario et les Autochtones.

Le Comité consultatif officiel Police provinciale de l'Ontario/Autochtones que j'ai recommandé au chapitre 9 est susceptible d'avoir les ressources, les contacts et la crédibilité qui sont nécessaires pour former ce partenariat et élaborer cette stratégie de manière efficace.

#### ***11.4.3 Obligation de rendre compte et transparence***

Les stratégies, les processus et les structures que je recommande rehausseraient l'obligation de rendre compte et la transparence du programme de la Police provinciale de l'Ontario en matière de relations entre la police et les Autochtones, et ce, en élargissant la base de participation à leur conception et à leur supervision.

Je crois aussi que les stratégies, les plans, les évaluations, les décisions ou les rapports importants qui ont trait aux relations entre la police et les Autochtones au sein de la Police provinciale devraient, de façon générale, être disponibles sur le site Web de la Police provinciale et mis à la disposition du public. Cette mesure

rehausserait l'obligation de rendre compte et la transparence aux yeux du grand public, des organismes intéressés et du gouvernement provincial.

## 11.5 Le gouvernement provincial

Le gouvernement provincial a deux responsabilités importantes à assumer sur le plan des relations entre la police et les Autochtones. La première est le rôle de leadership que joue le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) pour la Police provinciale et les autres corps de police de l'Ontario; la seconde est la responsabilité directe qu'a la province de régir et de gérer les services d'application de la loi du ministère des Richesses naturelles.

### *11.5.1 Leadership provincial sur le plan des relations entre la police et les Autochtones*

La *Loi sur les services policiers* confère au MSCSC le pouvoir de fixer des objectifs de principe pour les services policiers, ainsi que d'établir des règles ou des lignes directrices en vue d'officialiser les attentes du gouvernement à l'égard de la police dans des secteurs particuliers. Le MSCSC est aussi directement responsable et doit répondre devant tous les Ontariens du succès de la Police provinciale et de ses initiatives en matière de relations entre la police et les Autochtones. (Il s'agit là d'un aspect que j'analyse plus en détail au chapitre 9.)

L'enquête donne au gouvernement de la province une occasion importante d'élaborer, de pair avec la Police provinciale et les Autochtones, une stratégie provinciale nouvelle et axée sur l'avenir en vue d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones en Ontario. Le premier volet de cette stratégie devrait avoir pour objet de consolider et de soutenir les gains réalisés jusqu'ici par la Police provinciale et d'en assurer l'efficacité.

Le second volet devrait consister à rehausser les compétences, les pratiques exemplaires, les capacités et les ressources de toute la province de façon à améliorer les relations entre la police et les Autochtones dans tout l'Ontario.

À mon avis, la mise en oeuvre d'une telle stratégie provinciale concorderait avec les meilleures traditions sur le plan de la prestation de services policiers équitables, transparents, responsables et démocratiques. S'assurer que les Autochtones participent aux décisions prises renforcerait l'« honneur de la Couronne » dans les relations entre le gouvernement et les Autochtones en Ontario. Une politique provinciale montrerait publiquement que le gouvernement de la province s'attend à ce que les services de police assurés aux Autochtones de l'Ontario le soient d'une manière égale et respectueuse. Enfin, une politique

provinciale étayerait la viabilité, l'efficacité, l'évaluation, la transparence et l'obligation redditionnelle des initiatives relatives aux relations entre la police et les Autochtones, tant au sein de la Police provinciale de l'Ontario que sur tout le territoire de la province.

### ***11.5.2 Politique provinciale à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario***

La première étape de la stratégie provinciale serait l'élaboration, par le MSCSC, la Police provinciale et les organisations autochtones, d'une politique provinciale qui aiderait la Police provinciale à maintenir une stratégie exhaustive en matière de relations entre la police et les Autochtones<sup>41</sup>. Cette politique pourrait préciser que la Police provinciale devrait maintenir des programmes autochtones exclusifs dans les secteurs du recrutement, de la formation et de la collecte de données. Elle pourrait aussi confirmer officiellement la participation des Autochtones à la conception, à la supervision, à la surveillance et à l'évaluation de ces programmes. Enfin, elle pourrait énoncer des principes ou des attentes de nature générale en matière d'obligation de rendre compte et de transparence.

Cette recommandation est liée à celle que j'ai formulée à propos d'une politique provinciale de maintien de la paix. Elle est conçue pour veiller à ce que les programmes exhaustifs qu'établit la Police provinciale dans ce domaine soient soutenus à long terme. Elle confirmerait publiquement aussi que le gouvernement de la province a des attentes élevées à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario dans ce domaine. Et par-dessus tout, elle établirait le principe selon lequel la Police provinciale, le gouvernement provincial et les Autochtones de l'Ontario assument conjointement la responsabilité d'établir et de soutenir de meilleures relations entre la police et les Autochtones.

Il faudrait que la politique établisse des principes généraux et des objectifs globaux. Il ne faudrait pas qu'elle soit formulée en termes précis, en ce sens qu'il faudrait laisser à la Police provinciale de l'Ontario le soin de déterminer la meilleure façon d'atteindre ces objectifs, en se fondant sur ses expériences, ses ressources et ses priorités.

Il va sans dire que n'importe quel gouvernement provincial futur pourrait annuler cette politique ou réduire les fonds qui y seraient destinés. Cependant, l'avantage d'une politique transparente est que le gouvernement devrait répondre publiquement de sa décision d'annuler ou de modifier la directive de principe.

Les programmes ont besoin de ressources, et le gouvernement de la province devrait procurer à la Police provinciale les ressources nécessaires pour maintenir, voire étendre, ses programmes actuels en matière de relations entre la police et les Autochtones. La Police provinciale et le gouvernement de la province devraient

négocier le montant et les conditions applicables, mais ce financement serait subordonné à ce que la Police provinciale convienne d'évaluer ses initiatives de manière appropriée.

### ***11.5.3 Élaboration d'une stratégie, des données et des ressources provinciales***

La politique de la province au sujet de la Police provinciale devrait être le premier élément d'une vaste stratégie provinciale portant sur les relations entre la police et les Autochtones. La stratégie et les initiatives de la Police provinciale sont d'importants pas en avant, mais, comme je l'ai signalé, elles sont encore assez nouvelles et bénéficieraient du programme de supervision, de surveillance et d'évaluation que je recommande.

Dans le cadre du second volet de cette stratégie, le MSCSC devrait jouer un rôle de chef de file en établissant une stratégie qui s'appliquerait à l'ensemble de l'Ontario, de même que les ressources connexes, en vue d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones. Il pourrait le faire en travaillant avec la Police provinciale, avec les organisations autochtones, avec d'autres corps de police et peut-être la Commission ontarienne des droits de la personne, de façon à cerner les enjeux et les objectifs qui s'appliquent à l'ensemble de la province, ainsi qu'à déterminer et à faire connaître les pratiques exemplaires. La participation des Autochtones est tout aussi importante pour le gouvernement de la province qu'elle ne l'est pour la Police provinciale.

Comme je l'ai déjà mentionné, n'importe quelle amélioration d'une politique ou d'un programme d'envergure provinciale doit être fondée sur des recherches réfléchies et sérieuses, des évaluations et des données de gestion. J'ai déjà fait état du manque général et décevant de recherches, de documentation ou d'évaluations à propos des programmes ou des pratiques portant sur les relations entre la police et les Autochtones. En tant que ministère principalement chargé des services policiers en Ontario, le MSCSC devrait combler cette lacune de façon à favoriser la prise de meilleures décisions relatives aux initiatives concernant, d'une part, les relations entre la police et les Autochtones et, d'autre part, la prestation de services policiers impartiaux en général.

Les services de police assurés dans les collectivités rurales ou nordiques sont nettement différents de ceux qui sont assurés dans une municipalité de grande taille située dans le sud de la province. Il s'ensuit donc qu'une politique et une analyse provinciales des relations entre la police et les Autochtones tireraient profit de recherches menées dans l'ensemble de la province ainsi que de données de gestion sur les services policiers.

La nécessité de recueillir des données provinciales, et les avantages qu'il est possible d'en tirer, l'emportent de loin sur n'importe quelle objection pratique ou politique. Des études de recherche et des évaluations convenablement conçues fourniraient des informations importantes sur les rapports entre les Autochtones et la police. Elles aideraient aussi les responsables de l'élaboration des politiques, tant au niveau de la province qu'au sein de la police, à prendre des décisions éclairées sur « les pratiques ordinaires ou les tendances qui pourraient être contre-productives pour les relations entre la police et la collectivité »<sup>42</sup>. Elles établiraient aussi une base de référence qui permettrait de juger les progrès accomplis, qui aiderait les corps de police et leurs commissions à relever les pratiques exemplaires, qui améliorerait le niveau de confiance entre les Autochtones et les corps de police, et qui favoriserait la transparence et l'obligation redditionnelle dans les décisions prises par la province et la police.

Scott Wortley et Terry Roswell ont mené, pour le compte de l'African Canadian Legal Clinic, une étude statistique qui constitue un bon exemple de projet provincial de collecte de données. Cette étude, intitulée « Police Use of Force in Ontario: An Examination of Data from the Special Investigations Unit » est un important exemple d'étude d'envergure provinciale sur les services de police, et qui, en l'occurrence, a étudié les rapports entre la race et l'usage de la force par la police. Je félicite l'Unité des enquêtes spéciales (UES) pour sa collaboration à ce projet et j'espère qu'elle continuera de recueillir des données de façon à se faire une meilleure idée de la manière dont la police recourt à la force dans cette province.

Les stratégies, les plans, les évaluations, les décisions ou les rapports d'envergure provinciale devraient tous être transparents et accessibles au public.

#### ***11.5.4 Une ligne de conduite provinciale***

Un élément important de la stratégie provinciale devrait être une ligne de conduite provinciale concernant les corps de police en Ontario.

La Police provinciale de l'Ontario n'est pas la seule à souffrir de relations difficiles entre les Autochtones et les services de police en Ontario. En fait, la Commission d'enquête a entendu parler de relations tendues avec les services de police dans plusieurs collectivités, et surtout Kenora. Il est donc également important que les commissions des services de police et les corps policiers de l'Ontario tout entier prennent des mesures raisonnables en vue d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones.

Seuls les corps policiers municipaux de grande taille disposeront des ressources financières ou des autres capacités qui correspondront à celles de la

Police provinciale. Il n'est ni juste ni avisé de priver les habitants et les corps de police de petites collectivités, juste à cause de leur taille, des avantages d'une amélioration des relations entre la police et les Autochtones.

Une solution économique serait que le MSCSC forme un partenariat avec la Police provinciale et d'autres corps policiers en vue d'établir des lignes de conduite génériques que pourrait adopter n'importe quel corps policier de la province. Cette approche serait compatible avec le pouvoir dont dispose le MSCSC d'élaborer « des programmes visant à accroître le caractère professionnel de la formation, des normes et des pratiques policières, et en [faire] la promotion », ainsi qu'il est indiqué à l'aliéna (3)(2)d) de la *Loi sur les services de police*, ainsi que dans la version actuellement en vigueur des lignes directrices de principe que comporte le *Police Standards Manual*.

À titre de mesure connexe, le gouvernement de la province et le gouvernement fédéral devraient aussi envisager de fournir une aide financière appropriée et sûre au Réseau des services de police autochtones et interculturels (RSPA). Comme je l'ai dit plus tôt, le RSPA est, à cet égard, une ressource nationale de petite taille, mais potentiellement fort importante, et il faudrait donc lui accorder les ressources et les autres mesures de soutien nécessaires qui cadreraient avec cet important mandat.

### **11.5.5 Le ministère des Richesses naturelles**

Un autre élément d'une stratégie provinciale concerne le ministère des Richesses naturelles. Il ne fait aucun doute que le MRN est un organisme d'application de la loi. À l'heure actuelle, on compte plus de 200 agents de conservation en Ontario, dont les fonctions consistent à effectuer des patrouilles, à procéder à des inspections et à porter des accusations. En 2004-2005, les agents de conservation avaient eu plus de 70 000 contacts avec des membres du public, avaient délivré plus de 9 000 avertissements, avaient porté plus de 8 000 accusations et avaient produit plus de 200 déclarations d'infraction de la part d'Autochtones<sup>43</sup>.

Comme je l'ai signalé ailleurs, il y a une longue histoire de tensions entre de nombreux Autochtones et les agents de conservation du MRN. Selon les exposés et les mémoires qui ont été présentés à l'enquête, ces tensions n'ont pas diminué.

Dans ses mémoires, le gouvernement de la province a souligné que cette dernière a établi des activités de formation de sensibilisation à la culture autochtone à l'intention du personnel du MRN. Il a entrepris des mesures de recrutement auprès des Autochtones, il a appliqué de nombreux programmes d'intervention externe et il tient de nombreuses consultations avec des membres de la collectivité autochtone<sup>44</sup>.

Il faudrait encourager les organismes d'application de la loi à agir de manière uniforme. Je recommande donc que le ministère des Richesses naturelles établisse et mette en œuvre une stratégie exclusive de relations entre le MRN et les Autochtones qui concorde avec mon analyse et mes recommandations générales concernant les relations entre la police et les Autochtones, ce qui inclurait une évaluation indépendante et la participation des Premières nations aux activités de conception ainsi qu'aux activités de supervision, de surveillance et d'évaluation permanentes.

#### ***11.5.6 Discipline de la police et plaintes du public***

Le dernier élément d'une stratégie provinciale dans ce domaine concerne la discipline de la police et les plaintes. Dans le rapport que j'ai fait sur la partie 1 de l'enquête, j'ai conclu que le racisme et le manque de sensibilité culturelle font obstacle à un dialogue constructif et ont peut-être fait en sorte qu'il a été plus ardu de régler l'occupation de manière pacifique.

Il est possible que le cas le plus flagrant de racisme et de manque de sensibilité culturelle ait été les propos que l'agent Jim Dyke de la Police provinciale de l'Ontario a tenus le 5 septembre 1995 – un jour avant la fusillade. Ces commentaires ont été saisis dans une conversation filmée sur bande vidéo entre l'agent Dyke et l'agent-détective Darryl Whitehead.

La Commission d'enquête a entendu d'autres conversations entre des agents de la Police provinciale qui avaient été enregistrées au cours de l'opération policière du 5 et 6 septembre 1995. Il est évident que l'agent Dyke n'était pas le seul à avoir ces opinions insensibles, et j'ai été frappé par le nombre d'agents captés sur l'enregistrement à faire des remarques méprisantes à propos des Autochtones.

Tout aussi perturbante est la façon dont la Police provinciale de l'Ontario s'est occupée de ce comportement. Dans certains cas, elle n'en a jamais entendu parler. Dans d'autres, des hauts représentants ont conclu que ce comportement n'était pas assimilable à une « inconduite ». Dans les cas où ils ont conclu qu'il y avait matière à inconduite, il a été décidé d'imposer des sanctions disciplinaires aux agents en question en vertu des procédures « informelles » exposées dans la *Loi sur les services policiers*. Jamais un agent quelconque de la Police provinciale n'a fait officiellement l'objet de mesures disciplinaires. La réaction de la Police provinciale donne à penser que les allégations de comportement raciste ou de manque de sensibilité culturelle n'ont pas été considérées comme sérieuses.

Dans ce contexte, il était contre-indiqué de prendre une mesure de discipline informelle, et ce, pour deux raisons. Premièrement, il n'était pas question d'une

situation où « la conduite semble de toute évidence être un cas de conduite sans gravité », qui est un critère prescrit dans la LSP pour justifier la prise de mesures disciplinaires informelles. Deuxièmement, les mesures disciplinaires ont été prises à huis clos, sans la transparence et l'obligation de rendre compte qu'envisage la LSP pour les cas d'inconduite policière grave.

Les parties à l'enquête ont formulé un certain nombre de suggestions, mais celle qui est revenue le plus souvent a été de se pencher sur l'application de mesures disciplinaires informelles pour les incidents impliquant un comportement raciste.

J'ai suivi avec intérêt le travail de l'ancien juge en chef de la Cour supérieure de justice, Patrick LeSage, au sujet de la réforme du système ontarien de traitement des plaintes concernant la police<sup>45</sup>. Le procureur général Michael Bryant a demandé au juge LeSage de passer en revue le système actuel et de donner des conseils sur un modèle permettant de régler de manière équitable, efficace et transparente les plaintes du public contre la police. Selon ma propre expérience, je suis conscient qu'il s'agit d'un défi énorme que de trouver la meilleure façon d'équilibrer le besoin de procurer à un corps de police distinct un degré approprié d'indépendance opérationnelle et le besoin, tout aussi important, de disposer de systèmes redditionnels efficaces qui soient un gage d'intégrité et qui soutiennent la confiance du public envers la police.

J'ai examiné avec soin le rapport du juge LeSage, et ce dernier a fait selon moi un excellent travail en trouvant l'équilibre qu'il fallait. Le 19 avril 2006, le procureur général a introduit le projet de loi 103, intitulé *Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police*<sup>46</sup>. Cet instrument législatif met en œuvre les principales recommandations du juge LeSage, et il semble bénéficier du vaste appui de la législature. Il a reçu la seconde lecture à l'automne de 2006, et un comité l'a examiné pendant l'intersession de l'hiver. L'approbation finale aura lieu à la session législative du printemps. J'exhorté le gouvernement de la province ainsi que l'opposition à accorder la priorité à ce projet de loi et à veiller à l'adopter rapidement. Les améliorations importantes par rapport au modèle de supervision actuel qui sont contenues dans le projet de loi seront un ajout positif aux autres systèmes redditionnels qui ont déjà été établis pour les services policiers en Ontario.

Lorsqu'il est appliqué comme il faut, un système de discipline informelle est un moyen efficace de gérer les opérations policières. Le problème n'est pas de savoir s'il faut qu'un tel système existe, mais plutôt s'il est convenable de l'appliquer. Le juge LeSage l'a reconnu dans son rapport. Le projet de loi 103 inclut des mesures de discipline informelle en tant qu'option dans certains contextes particuliers, mais il énonce également des critères explicites quant au moment et à la façon d'y recourir.

À mon avis, le système de discipline informelle qui est énoncé dans le projet de loi 103 offre un juste équilibre entre la transparence, l'obligation redditionnelle et la confidentialité dont il faut faire preuve au moment de traiter des plaintes déposées contre des agents de police particuliers. Et surtout, il garantira que les plaintes pour racisme ou une autre conduite reflétant un manque de sensibilité culturelle sont traitées comme il se doit.

Il est important de signaler que le projet de loi 103 maintient le droit qu'ont de simples citoyens de porter plainte auprès d'un corps de police particulier au sujet de la conduite de l'un quelconque de ses agents, jusqu'au chef inclusivement. Cependant, il établit également un moyen de rechange important pour porter plainte, c'est-à-dire auprès d'un directeur indépendant d'examen de la police, poste nouvellement créé.

En plus de jouer un vaste rôle de supervision, le directeur sera directement saisi des plaintes du public. Après avoir été saisi d'une plainte, il sera tenu d'entreprendre un examen initial et de décider de quelle façon traiter la plainte en question. Une option consistera à retenir la plainte et à procéder à une enquête. Une autre sera d'orienter la plainte vers le chef du corps policier pour lequel travaille l'agent visé par la plainte, ou vers le chef d'un autre corps policier. Dans ce cas, le directeur aura le pouvoir important d'ordonner au chef comment traiter la plainte en question.

Le projet de loi 103 améliore aussi le rôle que peuvent jouer les plaignants. Une fois que le directeur ou un chef de police a terminé une enquête, le plaignant doit recevoir un exemplaire du rapport d'enquête. Si le directeur ou le chef décide qu'il convient de traiter la plainte en recourant au système de discipline informelle parce que l'inconduite était « sans gravité », le plaignant sera dans ce cas informé de cette décision et il lui sera demandé d'y consentir. Sans le consentement du plaignant, le système de discipline informelle ne sera pas disponible en tant qu'option, et il faudra que la plainte soit traitée dans le cadre d'une audition publique formelle.

Lorsque le chef aura décidé qu'il faut traiter une plainte de manière informelle, le plaignant aura droit à une autre option. Il pourra demander que le directeur examine la plainte et décide s'il convient dans les circonstances de prendre une mesure disciplinaire informelle. À ce stade, le directeur pourra aussi décider d'assumer l'acheminement de la plainte.

À divers stades du processus d'enquête sur une plainte, le directeur bénéficiera de pouvoirs particuliers pour contrôler la mesure dans laquelle on recourt à une mesure disciplinaire informelle. Par exemple, si le directeur venait à décider, par principe, qu'il serait bon que les plaintes d'allégations de racisme ou d'insensibilité culturelle restent au sein de son bureau pour enquête et ne soient pas

renvoyées à un chef de police, cette option est disponible dans le projet de loi 103. Le directeur pourrait également décider, en principe, que toutes les plaintes pour racisme ou manque de sensibilité culturelle dont un chef de police a décidé de traiter de manière informelle doivent être renvoyées au directeur pour enquête si le plaignant en fait la demande. Le directeur pourrait aussi traiter de la question du racisme au cas par cas, en exerçant le pouvoir d'ordonner à un chef de police de traiter d'une plainte particulière par l'entremise du processus disciplinaire formel.

Le directeur est investi d'un autre pouvoir qu'il vaut la peine de mentionner. Outre ses autres responsabilités, il :

peut examiner et passer en revue les questions de nature systémique qui font l'objet de plaintes de la part du public, ou qui y donnent lieu... et formuler des recommandations au sujet de ces questions au Solliciteur général, au Procureur général, aux chefs de police, aux commissions ou à toute autre personne ou entité<sup>47</sup>.

Par conséquent, si le directeur décide que le racisme ou n'importe quelle autre forme de manque de sensibilité culturelle semble être le reflet d'un problème systémique, soit de façon générale soit au sein d'un corps de police particulier, il sera habilité à mener une enquête et un examen, en recourant à l'éventail complet des pouvoirs d'enquête dont il dispose en vertu de la loi.

À mon avis, cette combinaison — un rôle amélioré pour les plaignants et les vastes pouvoirs du nouveau directeur indépendant d'examen de la police — créera un régime nettement meilleur de discipline informelle pour les circonstances dans lesquelles une inconduite sera « sans gravité ». Ce système continuera de permettre que l'on traite de manière informelle des plaintes relatives à une inconduite mineure, sur consentement, tout en maintenant le processus disciplinaire formel, ouvert et transparent pour les situations dans lesquelles, de l'avis soit du plaignant soit du directeur, le système disciplinaire informel n'est pas approprié.

Il y a, sous la rubrique de cette nouvelle loi, deux autres questions connexes dont le gouvernement de la province devrait traiter s'il veut fournir un système nouveau et véritablement efficace de mesures disciplinaires et de plaintes contre la police.

Comme nous l'avons vu à l'enquête, les cas de comportement raciste et d'autres conduites reflétant un manque de sensibilité culturelle parmi les agents de police sont rarement portés à la connaissance du public. L'agent Dyke a formulé des propos racistes en un lieu où seuls des agents de police pouvaient se trouver, et les propos insensibles que l'on a entendus sur les bandes de communication

réflétaient des conversations entre des agents de police particuliers et des civils qui, sans l'enquête, n'auraient pas été rendues publiques.

Il est important que les cas de conduite raciste de la part d'agents de police soient tous portés à l'attention des hauts dirigeants du service de police afin qu'il soit possible d'appliquer les processus exhaustifs d'enquête sur une plainte et de prise de mesures disciplinaires que comporte le projet de loi 103. À mon avis, les agents de police devraient être obligés de signaler tout comportement ou propos raciste ou reflétant un manque de sensibilité culturelle de la part de collègues à leurs surveillants dans la chaîne de commandement. Et les corps policiers particuliers, y compris la Police provinciale de l'Ontario, devraient établir des processus garantissant que l'on s'acquitte convenablement de cette obligation de déclaration.

Ce n'est pas un membre du public qui a déposé la plainte concernant la conduite de l'agent Dyke et de l'agent-détective Whitehead. Selon le témoignage de l'ancienne commissaire de la Police provinciale, Gwen Boniface, c'est elle-même qui a déposé la plainte lorsqu'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* a attiré son attention sur la bande contenant la conversation raciste entre les deux agents.

Dans les circonstances qui mettent en cause des plaintes internes, il est possible que les nouvelles dispositions en matière de consentement que comporte le projet de loi 103 au sujet de la discipline informelle ne conviennent pas. Si la plainte portée contre l'agent Dyke et l'agent-détective Whitehead avait été déposée en vertu du système que comporte le projet de loi 103, la commissaire Boniface se serait trouvée en situation de conflit d'intérêts parce qu'elle était à la fois la plaignante et le membre de la direction chargé de déterminer le processus disciplinaire approprié. À l'évidence, il aurait été inapproprié d'exiger qu'elle se demande à elle-même de consentir à sa décision de traiter la plainte de manière informelle. La façon la plus convenable de faire face à ce genre de situation dans le cadre du modèle disciplinaire du projet de loi 103 est d'exiger que le directeur s'occupe de toutes les plaintes internes, y compris les plaintes de racisme et d'autres comportements reflétant un manque de sensibilité culturelle.

## Recommandations

63. La Police provinciale de l'Ontario devrait continuer de considérer que sa formation de sensibilisation à la culture autochtone, de même que les initiatives connexes en matière de relations entre la police et les Autochtones, revêtent une importance capitale et leur consacrer un niveau correspondant de ressources et de soutien de la part de la direction.

64. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir des stratégies de surveillance permanentes et actives pour sa stratégie et ses programmes de relations entre la police et les Autochtones, et cela inclut ce qui suit :
- a. commander une évaluation externe indépendante de son programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone et de ses initiatives de recrutement;
  - b. commander des études de collecte de données afin d'évaluer le processus décisionnel et les opérations des services de police; ces études devraient être conçues en partenariat avec les organisations des Premières nations et l'Association de la Police provinciale, dans la mesure du possible;
  - c. travailler avec les organisations des Premières nations pour mettre au point un programme plus formel de surveillance et de mise en œuvre des programmes axés sur les relations entre la police et les Autochtones de la Police provinciale.
65. Le gouvernement de la province devrait établir une stratégie provinciale de relations entre la police et les Autochtones. Cette stratégie devrait confirmer publiquement l'engagement pris par la province d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones en Ontario. Les éléments de cette stratégie pourraient inclure ce qui suit :
- a. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait, de pair avec la Police provinciale de l'Ontario et les organisations autochtones, établir une politique provinciale appuyant les programmes de la Police provinciale de l'Ontario en matière de relations entre la police et les Autochtones;
  - b. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait, de pair avec la Police provinciale, les organisations autochtones, d'autres services de police et la Commission ontarienne des droits de la personne, déterminer et faire connaître les pratiques exemplaires en matière de relations entre la police et les Autochtones;
  - c. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait établir une stratégie provinciale de collecte de données et de recherche en vue de promouvoir l'amélioration de la politique et des programmes axés sur les relations entre la police et les Autochtones et la prestation de services policiers impartiaux sur tout le territoire de l'Ontario;

- d. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait diffuser, à l'intention des corps policiers de l'Ontario, une ligne directrice présentant les pratiques exemplaires en matière de relations entre la police et les Autochtones;
  - e. le ministère des Richesses naturelles devrait établir et mettre en œuvre une stratégie exclusive de relations entre le MRN et les Autochtones, conformément à l'analyse et aux recommandations exposées dans le présent rapport.
66. Le gouvernement de la province devrait affecter des ressources suffisantes à la Police provinciale pour que celle-ci puisse soutenir ses initiatives en matière de relations entre la police et les Autochtones. Ces fonds devraient être subordonnés au fait que la Police provinciale accepte de commander et de publier des évaluations indépendantes de son programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone et de ses initiatives de recrutement.
67. Le projet de loi 103, intitulé *Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police*, devrait être soumis à un examen afin de s'assurer que les plaintes déposées à l'interne au sujet d'un service de police sont traitées par le directeur indépendant d'examen de la police, y compris les plaintes de racisme et d'autres comportements reflétant un manque de sensibilité culturelle.
68. Le directeur indépendant d'examen de la police devrait déterminer la politique que suivrait son bureau et les services de police en Ontario pour le traitement des plaintes d'inconduite pour racisme et autres comportements reflétant un manque de sensibilité culturelle, y compris le rôle, le cas échéant, de la discipline informelle; le directeur indépendant d'examen de la police devrait consulter les organisations communautaires et autochtones au moment de mettre au point cette politique.
69. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait publier à l'intention de tous les corps policiers de l'Ontario, y compris la Police provinciale de l'Ontario, une directive obligeant les agents de police à signaler à leurs surveillants les incidents de racisme ou autres comportements manquant de sensibilité culturelle de la part d'autres agents.
70. La Police provinciale devrait établir un processus interne garantissant que l'on traite publiquement les cas de comportement raciste ou d'autres comportements manquant de sensibilité culturelle de la part d'agents de police.

La Police provinciale devrait également déterminer la politique la plus appropriée pour traiter les plaintes d'inconduite pour racisme et autres comportements manquant de sensibilité culturelle, y compris le rôle, le cas échéant, de la discipline informelle.

## Notes

- 1 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, partie 2, paragraphe 124.
- 2 Projet de loi, *Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police* (loi visant à créer le poste de directeur indépendant d'examen de la police et à créer une nouvelle procédure de traitement des plaintes du public en modifiant la *Loi sur les services policiers*). 38<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, <[http://www.ontla.on.ca/documents/Bills/38\\_Parliament/session2/index.htm#P998\\_68238](http://www.ontla.on.ca/documents/Bills/38_Parliament/session2/index.htm#P998_68238)> [projet de loi 103].
- 3 Témoignage d'Ovide Mercredi, 1<sup>er</sup> avril 2005, notes sténographiques, pages 97 et 98.
- 4 Témoignage de Robert Runciman, 11 janvier 2006, notes sténographiques, pages 158 à 161.
- 5 Association canadienne des chefs de police, « Résolutions », 2004, résolution n° 02/2004, <<http://www.cacp.ca/english>>. Le texte de la résolution est en partie le suivant : « IL EST DONC RESOLU QUE l'Association canadienne des chefs de police est déterminée à protéger les libertés démocratiques, ainsi que les droits et la dignité de la personne. IL EST EN OUTRE RESOLU QUE les membres de l'Association canadienne des chefs de police feront preuve de leadership en appliquant ou en renforçant les programmes et les stratégies qui font la promotion de l'intervention policière impartiale et ils seront donc particulièrement attentifs à l'obligation de rendre compte au public, à la formulation de stratégies, à la gestion, à la supervision, aux pratiques des ressources humaines équitables, à l'information, à l'intervention communautaire et aux partenariats. »
- 6 Gendarmerie royale du Canada, Manuel des opérations, 2006, partie 38.2 Services de police sans préjugés (dans le dossier soumis à l'enquête).
- 7 Le Réseau des services de police autochtones et interculturels (RSPA) a été créé en vue d'établir une approche professionnelle commune à l'égard des relations avec les Autochtones et les collectivités interculturelles par tous les organismes canadiens d'application de la loi. Voir le RSPA : <<http://www.lead-alda.ca/index.php>>.
- 8 Voir, de façon générale, Jonathan Rudin, « Aboriginal Peoples and the Criminal Justice System »; John Borrows, « Crown and Aboriginal Occupations of Land: A History & Comparison »; et Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario » (documents de recherche présentés à la Commission d'enquête). Voir aussi The Chippewas of Nawash Unceded First Nation, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » et l'Union des Indiens de l'Ontario, (i) « Anishinabek Perspectives on Resolving Rights Based Issues and Land Claims in Ontario » et (ii) « Anishinabek First Nations Relations with Police and Enforcement Agencies » (projets menés dans le cadre de l'enquête). Voir aussi le Forum des jeunes et des ainés sur les relations entre la police et les Autochtones, 22 avril 2005 et l'Assemblée spéciale des Chiefs of Ontario, mars 2006 (activités menées dans le cadre de l'enquête), où plusieurs analystes ont également soulevé ces questions. Il en a été aussi question à la conférence que le Réseau des services de police autochtones et interculturels (RSPA) a tenue à Toronto, du 20 avril au 3 mai 2006 (voir le RSPA, <<http://www.lead-alda.ca>>).
- 9 (i) Nouvelle-Écosse, Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, *Report of the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution* (Halifax : 1989); (ii) Manitoba, Aboriginal Justice Inquiry, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (Winnipeg : Imprimeur de la Reine, 1991); (iii) Colombie-Britannique, Cariboo-Chilcotin Justice Inquiry, *Report on the Cariboo-Chilcotin Justice Inquiry* (Victoria : 1993); (iv) Alberta, *Policing in Relation to the Blood Tribe: Report of a Public Inquiry* (Edmonton : février 1991); (v) Ontario, Ministère du Procureur général, *Report of the Osnaburgh-Windigo Tribal Council Review Committee* (Toronto : 1990); (vi) Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, *Par-delà les divisions culturelles : un rapport sur les Autochtones et la justice pénale au Canada* (Ottawa : Commission royale sur les peuples autochtones, 1996); (vii) Saskatchewan, Commission of Inquiry into the Shooting Death of Leo Lachance, *Report of Commission of Inquiry into the Shooting Death of Leo Lachance* (Regina : 1993); (viii) Saskatchewan, Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform, *Legacy of Hope: An Agenda for Change* (Saskatoon : 2004);

- (ix) Saskatchewan. Commission of Inquiry into Matters Relating to the Death of Neil Stonechild, Report of the Commission of Inquiry into Matters Relating to the Death of Neil Stonechild (Regina : Imprimeur de la Reine, 2004).
- 10 John Hylton, « Canadian Innovations in the Provision of Policing Services to Aboriginal Peoples » (document de recherche établi dans le cadre de l'enquête), p. 6. Voir aussi Human Sector Resources, « Challenge, Choice and Change: A Report on Evidence-Based Practice in the Provision of Policing Services to Aboriginal Peoples » (document de recherche établi dans le cadre de l'enquête).
- 11 Human Sector Resources, page 4.
- 12 Saskatchewan Commission on First Nations and Métis Peoples and Justice Reform report (voir la note 9(viii)), pages 5-6.
- 13 *R. c. Williams* [1998] 1 R.C.S. 1128; et *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688.
- 14 Mémoire des Chiefs of Ontario, partie 2, pages 63 et 64, paragraphes 130 à 133.
- 15 Union des Indiens de l'Ontario, « Anishinabek First Nations Relations with Police and Enforcement Agencies » (projet mené dans le cadre de l'enquête), pages 19 et 20.
- 16 Mémoire de la Première nation chippewa Kettle and Stony Point, page 77.
- 17 Forum des jeunes et des ainés sur les relations entre les Autochtones et la police, 22 avril 2005 (activité menée dans le cadre de l'enquête).
- 18 Voir le sommaire dans Police provinciale de l'Ontario, « Aboriginal Initiatives: Building Respectful Relationships » (projet mené dans le cadre de l'enquête).
- 19 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, partie 2, page 46, paragraphe 103.
- 20 Les ordres de police qui traitent expressément de ces questions comprennent les ordres liés à la discrimination, au harcèlement, au profilage illégal ainsi qu'à l'obligation redditionnelle des employés et des gestionnaires/superviseurs. (Ordres de police 6.10.3 et 6.10.4, dans le dossier présenté à l'enquête.)
- 21 Diaporama de la Police provinciale de l'Ontario, « 2005-2007 Mission Critical Issues: Key Messages and Priorities, 2006 Executive Business Planning Workshop, June 14-16, 2005 » (dans le dossier présenté à l'enquête).
- 22 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, partie 2, page 53, paragraphe 117.
- 23 *Ibid.*, pages 52 et 53, paragraphe 115. Le processus d'entrevue de la Police provinciale de l'Ontario comprend maintenant un test et des questions psychologiques conçus pour relever les préjugés et les partis pris. En outre, les vérifications des références mettent expressément l'accent sur l'acceptation des membres de collectivités différentes et sur la question de savoir si la personne a tenu des propos racistes ou fait montrer d'attitudes négatives.
- 24 *Ibid.*, page 54, paragraphe 117. Les programmes « Option carrière policière » et « Expérience dans le Nord » de la Police provinciale de l'Ontario encouragent les Autochtones à envisager de faire carrière dans la Police provinciale de l'Ontario. Page 56 : les candidats autochtones dont la demande est rejetée peuvent, le cas échéant, être encadrés par un agent en poste de la Police provinciale de l'Ontario afin d'améliorer leurs chances d'être retenus s'ils présentent une nouvelle demande.
- 25 *Ibid.*, page 54, paragraphe 117. Pour encourager les agents autochtones recrutés à rester au sein de la Police provinciale de l'Ontario, cette dernière offre des initiatives d'intervention interne afin de s'assurer que l'on recrute des agents autochtones dans des unités spécialisées. En outre, lors du forum annuel de leadership des agents autochtones, des membres autochtones font part de leurs expériences et formulent des recommandations au commissaire.
- 26 *Ibid.*, page 61, paragraphe 123.

- 27 *Ibid.*, page 53, paragraphe 117.
- 28 *Ibid.*, page 67, paragraphe 131.
- 29 *Ibid.*, page 67, paragraphe 132.
- 30 *Ibid.*, page 71, paragraphe 141.
- 31 *Ibid.*, pages 52 à 65. La Police provinciale de l'Ontario avait une opinion semblable au sujet de ces difficultés. Selon elle, l'étendue et la profondeur de l'engagement de membres particuliers de la Police provinciale de l'Ontario à l'égard de ces initiatives éviteront toute régression, ses politiques et ses programmes se renforcent mutuellement, ses efforts de consultation et d'intervention externe ont créé un milieu externe qui continuera de soutenir ces programmes, et la province devrait soutenir financièrement ces derniers.
- 32 Ontario. Commission ontarienne des droits de la personne, « Politique et directives sur le racisme et la discrimination raciale » (2005), <<http://www.ohrc.on.ca/english/publications/racism-and-racial-discrimination-policy.shtml>> (document consulté le 19 février 2007).
- 33 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, partie 2, pages 65 à 68, paragraphe 128.
- 34 William Closs et Paul McKenna, « Profiling a problem in Canadian police leadership: the Kingston Police data collection project », *Canadian Public Administration: The Journal of the Institute of Public Administration of Canada*, été 2006, vol. 49, numéro 2, page 145.
- 35 William Closs, The Kingston Police Data Collection Project, Preliminary Report to the Kingston Police Services Board, « Bias Free Policing – Police Powers Rights and Freedoms, a Critical Balance », 17 mai 2005, page 1, <<http://www.police.kingston.on.ca/Bias%20Free%20Policing.pdf>> (document consulté le 19 février 2007).
- 36 Closs et McKenna, page 157.
- 37 Rudin pages 37 à 41.
- 38 Canada. L'Enquêteur correctionnel du Canada, « Rapport annuel du Bureau de l'Enquêteur correctionnel du Canada, 2005-2006 » (sept. 2006), Délinquants autochtones, <[http://www.ocibec.gc.ca/reports/AR200506\\_e.asp#AboriginalOffenders](http://www.ocibec.gc.ca/reports/AR200506_e.asp#AboriginalOffenders)>.
- 39 Commission ontarienne des droits de la personne, « Partie III – Directives de mise en œuvre : surveillance et lutte contre le racisme et la discrimination raciale », 5.1. Collecte et analyse de données numériques, <[http://www.ohrc.on.ca/english/publications/racism-and-racial-discrimination-policy\\_6.shtml](http://www.ohrc.on.ca/english/publications/racism-and-racial-discrimination-policy_6.shtml)> (document consulté le 19 février 2007).
- 40 *Ibid.*, 6.1.2, Méthode de collecte et d'analyse des données.
- 41 Les initiatives et les programmes provinciaux que je recommande dans ce chapitre ne devraient pas incomber au ministère des Affaires autochtones dont il est question au chapitre 8. Il s'agit de responsabilités policières, qui devraient continuer de relever du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.
- 42 Closs, page 2.
- 43 Province de l'Ontario, ministère des Richesses naturelles, « Questions Regarding the Ministry of Natural Resources » (projeté mené dans le cadre de l'enquête), page 3.
- 44 Mémoire de la province de l'Ontario, partie 2, pages 13 à 17, paragraphes 20 à 29.
- 45 Ontario. Ministère du Procureur général. L'honorable Patrick J. Lesage, « Rapport sur le système ontarien de traitement des plaintes concernant la police » (22 avril 2005), <[http://www.ontla.on.ca/library/repository/mot\\_10000\\_252151.pdf](http://www.ontla.on.ca/library/repository/mot_10000_252151.pdf)> (document consulté le 19 février 2007).
- 46 Projet de loi 103.
- 47 *Ibid.*, article 57.



## RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LE GOUVERNEMENT

Le présent chapitre porte sur les mécanismes juridiques, institutionnels et de principe qui concernent les interventions du gouvernement dans les politiques et les opérations de nature policière. Je mets particulièrement l'accent sur les ententes, les structures et les processus de nature institutionnelle qui devraient s'appliquer tant avant que pendant un événement critique, et cela inclut la surveillance policière des manifestations et des occupations autochtones.

Les relations entre la police et le gouvernement ont occupé une place importante dans le débat public qui a entouré les événements d'Ipperwash. Une part importante des auditions de témoins de la Partie 1 a été consacrée à l'examen d'allégations d'ingérence politique dans les faits qui ont mené à la mort de Dudley George. Le volume 1 du présent rapport traite donc de manière assez détaillée de la relation entre la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial de l'époque. En fait, les audiences et le dossier de preuve constituent une étude de cas sans précédent sur les relations qu'entretiennent la police et le gouvernement dans la pratique.

Les relations entre la police et le gouvernement ont également occupé une place importante dans le volet « politiques » de l'enquête. La première activité que nous avons tenue dans le cadre de la partie 2 a été un colloque d'une journée complète sur le sujet, organisé en partenariat avec la Osgoode Hall Law School. Ce colloque a réuni des universitaires, des représentants de la police et du gouvernement, des dirigeants autochtones et la quasi-totalité des parties ayant qualité pour agir à l'enquête, afin de se renseigner sur ce sujet important et d'en discuter. La University of Toronto Press publiera un recueil des documents de recherche liés à ce colloque au début de 2007<sup>1</sup>. Il est également possible de consulter ces documents sur notre site Web.

Contrairement à de nombreux autres sujets analysés dans le présent rapport, il y a eu ces douze dernières années relativement peu de progrès ou de réformes dans les règles juridiques et de principe qui régissent cette relation constitutionnelle fondamentale. Cela est surprenant, vu les progrès marqués et constructifs qui ont été réalisés durant cette période en rapport avec de nombreuses autres questions liées à Ipperwash, notamment dans le domaine de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones et dans celui des relations entre la police et les Autochtones.

Ce manque de progrès ou de réformes sur le plan des relations entre la police

et le gouvernement est regrettable, car cela signifie que la confusion et les lacunes qui étaient si évidentes dans les relations qu'entretenaient la police et le gouvernement à Ipperwash perdurent encore dans une large mesure aujourd'hui.

Il ne fait aucun doute que les responsables de l'élaboration des politiques au sein du gouvernement et de la police ont tiré de nombreuses leçons d'Ipperwash. Je soupçonne, par exemple, que, dans le cas des événements de Caledonia, les responsables de l'élaboration des politiques de la police et du gouvernement sont plus conscients de l'importance que revêtent à la fois la perception et le fait d'une ingérence politique dans le processus de prise de décisions opérationnelles de la police à cause de leur souhait collectif d'éviter un autre Ipperwash. Il ressort néanmoins des débats législatifs et des informations publiques au sujet de l'occupation de Caledonia qu'il y a plusieurs questions d'importance qui ne sont pas encore réglées.

On ne saurait sous-estimer la sagesse accumulée et l'apprentissage continu des décideurs particuliers. Mais cela aussi n'est pas suffisant. Les leçons peuvent s'oublier, et les gens, inévitablement, passent à autre chose. En fin de compte, les leçons et les réformes doivent être institutionnalisées. Le manque comparatif de progrès dans ce domaine fait nettement contraste avec les leçons que la Police provinciale de l'Ontario a apprises à propos de la manière de surveiller les occupations et manifestations autochtones. Il s'agit là d'un secteur où les leçons ont été mises par écrit et où de nouvelles politiques ont été adoptées, annoncées et enseignées.

Sans réformes constructives, les allégations d'ingérence politique et de surveillance policière partisane demeureront fort probablement une caractéristique fréquente de la politique en Ontario et au Canada. Par exemple, dans les débats législatifs entourant la surveillance policière exercée lors de l'occupation de Caledonia, il y a eu des allégations d'ingérence politique et de dérobades gouvernementales.

Les faits survenus à Ipperwash et les recherches de principe qui ont été menées dans le cadre de l'enquête m'ont amené à conclure qu'il est nécessaire de revoir le concept ou la doctrine de l'indépendance de la police dans le contexte de ce que nous savons de la manière dont la police et les gouvernements peuvent — et doivent — travailler de concert au sein d'une démocratie moderne. La complexité croissante des services de police (et du gouvernement, quant à cela) signifie que les dichotomies apparemment simples et compréhensibles entre, d'une part, la police et le gouvernement et, d'autre part, les politiques et les opérations ne sont plus, en soi, suffisantes pour guider les responsables de l'élaboration des politiques et le processus décisionnel des deux parties. À mon avis, il y aura toujours des recoulements entre les décisions que prend la police et

celles que prend le gouvernement, et les politiques et les opérations seront toujours des concepts fluides, soumis à une interprétation et à une nouvelle interprétation raisonnables qui varient en fonction du contexte. Cela est particulièrement vrai dans le cas des occupations et manifestations autochtones, où les lignes de démarcation entre les politiques et les opérations sont souvent floues.

À la fois la police et le gouvernement tireront avantage de règles claires sur les relations entre la police et le gouvernement. Le fait de ne pas s'attaquer à ces problèmes signifiera fort probablement que ces derniers seront réglés dans le cadre d'une autre enquête encore où l'on examinera les relations entre la police et le gouvernement au lendemain d'une crise ou d'une allégation sérieuse de pratiques répréhensibles. Il s'agit là d'une façon inefficace et inutile d'établir des politiques publiques. Les relations entre la police et le gouvernement ne peuvent et ne devraient pas être réduites à des examens judiciaires de controverses publiques.

Je crois qu'il est possible et souhaitable d'adopter des réformes qui amoindriront considérablement la perception et le fait d'une ingérence gouvernementale répréhensible. Cependant, il ne s'agit là que d'une raison, parmi plusieurs autres, qui justifie l'établissement de règles plus claires pour les relations entre la police et le gouvernement. De telles règles favoriseront aussi dans une large mesure les principes de l'obligation de rendre des comptes, de la transparence et de la confiance du public envers les institutions et les dirigeants démocratiques clés. Enfin, des règles plus claires peuvent aussi rehausser la sécurité du public et améliorer les décisions que prennent la police et le gouvernement lors d'incidents touchant l'ordre public qui sont potentiellement explosifs.

Il faut bien s'assurer que ces questions soient claires et transparentes pour que la police et le gouvernement puissent tous deux être appelés à rendre compte de décisions difficiles et controversées, indépendamment de la façon dont nous trouvons le juste équilibre entre la police et le gouvernement. Lorsque quelque chose va de travers, comme cela a été tragiquement le cas à Ipperwash, le public a le droit de savoir qui a pris les décisions importantes, et pourquoi. Dans un monde idéal, des procédures telles que la présente enquête ne seraient pas nécessaires.

Sous réserve des exceptions précisées, les Ontariens devraient s'attendre à avoir le même droit d'être informés des problèmes que posent les relations entre la police et le gouvernement que pour n'importe quel autre secteur de politiques publiques importantes. Les relations entre la police et le gouvernement soulèvent d'importantes questions de politique publique, qu'il y ait une controverse publique ou non. La clarté, la transparence et l'obligation de rendre des comptes sont importantes en tout temps, et pas seulement lors d'une crise.

Un examen détaillé des problèmes et des exigences pratiques que pose la surveillance policière des occupations autochtones révèle l'importance fondamentale de cet aspect pour la sécurité publique, l'obligation redditionnelle publique et la solution pacifique des occupations et des manifestations. Les occupations et manifestations autochtones confrontent la police et le gouvernement à un milieu dynamique, tendu et stimulant dans le cadre duquel les deux doivent prendre de nombreuses décisions importantes qui peuvent avoir un effet marqué sur la sécurité personnelle des agents de police, tout comme sur celle des manifestants. Ces décisions peuvent aussi avoir un effet marqué sur les relations futures avec les Autochtones. La question des relations entre la police et le gouvernement a donc un lien crucial avec mon mandat, qui consiste à formuler « des recommandations visant à éviter toute violence dans des circonstances semblables. »

## 12.1 L'importance des relations entre la police et le gouvernement

### 12.1.1 *L'équilibre délicat*

Les relations entre la police et le gouvernement fixent des limites et des attentes concernant les interventions du gouvernement dans les politiques et les opérations de nature policière. Ces relations sont importantes parce que des valeurs et des principes démocratiques fondamentaux sont en jeu. La police remplit certaines des fonctions les plus essentielles qui soient dans n'importe quel État, et elle dispose de pouvoirs d'application de la loi qui la distinguent des autres agents de l'État. Elle a aussi des compétences et des connaissances spéciales qui, à juste titre, lui confèrent dans son travail des pouvoirs discrétionnaires et une autonomie considérables. Cela étant, la démocratie canadienne dépend de la capacité de la police de s'acquitter de ses responsabilités, lesquelles consistent à préserver l'ordre public et à faire appliquer la loi de manière égale et juste, et sans ingérence politique partisane ou répréhensible.

Parallèlement, la police doit être responsable et rendre compte de ses actes au public par l'intermédiaire des représentants élus. Les gouvernements, les assemblées législatives et le grand public ont tous un intérêt légitime dans les politiques de la police et dans son rendement. Sous réserve de quelques exceptions importantes, les Ontariens ont tous le droit général de savoir ce que fait la police, et pourquoi. Et cela est particulièrement vrai dans le cas de la surveillance policière des manifestations et occupations autochtones.

L'expérience acquise au Canada et ailleurs démontre qu'il n'est pas toujours facile de concilier les principes contradictoires de l'« indépendance de la police » avec une intervention gouvernementale appropriée dans les décisions que prend la police et les activités qu'elle accomplit. L'enquête d'Ipperwash est la cinquième

enquête publique canadienne d'envergure à se tenir au cours des vingt-cinq dernières années pour examiner en détail les relations entre la police et le gouvernement<sup>2</sup>. Ce sujet a lui aussi été analysé en profondeur au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie<sup>3</sup>.

Les relations entre la police et le gouvernement sont un équilibre délicat. Bien des choses peuvent mal tourner si cet équilibre est perturbé ou si la balance penche trop loin dans une direction particulière.

D'une part, la police aura trop d'« indépendance » si elle n'est pas soumise à la direction légitime d'instances élues démocratiquement. Il ne faudrait pas non plus que la police soit « indépendante » de règles qui l'obligent à expliquer et à justifier ses actes. Trop faire pencher la balance en faveur de l'indépendance de la police pourrait donc avoir pour résultat que cette dernière ne connaisse d'autre loi que la sienne.

D'autre part, il est possible de trop faire pencher la balance en faveur de l'intervention ou de l'autorité du gouvernement. Il ne faudrait pas que le gouvernement influence des décisions précises en matière d'application de la loi ou des décisions opérationnelles précises que prend la police. Ces décisions relèvent légitimement de la compétence et du pouvoir discrétionnaire de la police. Une intervention gouvernementale dans ces secteurs risque de causer une apparence et une réalité d'influences politiques partisanes ou répréhensibles, ce qui se répercuterait sur l'administration de la justice et la primauté du droit. Parfois, même une apparence raisonnable d'influence gouvernementale peut amoindrir la confiance du public envers l'administration impartiale et non partisane de la justice. Une telle intervention peut aussi mettre en péril la sécurité du public si elle est irréfléchie ou mal informée.

En bref, il est tout aussi dangereux pour les gouvernements de s'occuper de trop près des services de police que de ne pas s'en occuper assez. Toutefois, le débat qui entoure les relations entre la police et le gouvernement ne concerne pas simplement le fait d'empêcher que la police ne connaisse d'autre loi que la sienne ou d'éviter toute influence gouvernementale répréhensible; il est question aussi de faire respecter les principes de l'obligation redditionnelle publique et de la transparence à l'égard des décisions que prennent la police et le gouvernement.

#### *12.1.2 Le cas particulier du maintien de l'ordre public et de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones*

Il n'est pas surprenant que les relations entre la police et le gouvernement fassent l'objet d'une vive controverse au sein du débat public entourant Ipperwash. Ce genre de controverse survient souvent dans le contexte d'événements touchant

l'ordre public, au Canada comme à l'étranger. La présente enquête en est un exemple. L'enquête relative à l'APEC en est une autre. Cette dernière avait été commandée en partie à cause d'allégations d'ingérence de la part de membres du personnel du Premier ministre à l'égard de la surveillance policière exercée à l'occasion du sommet de l'APEC à Vancouver.

La persistance ou la fréquence des controverses relatives aux relations entre la police et le gouvernement qui surviennent à l'occasion d'événements touchant l'ordre public ne veut pas dire qu'il faudrait interdire aux gouvernements de se mêler de la surveillance policière de ces événements. Au contraire, il n'est pas juste approprié, mais parfois nécessaire, qu'un gouvernement intervienne de façon restreinte dans de tels événements et dans des occupations et manifestations autochtones. Il est néanmoins utile de comprendre pourquoi ou comment les gouvernements peuvent intervenir si l'on veut mieux saisir quels sont les intérêts et les priorités des gouvernements lors de ces situations.

Les manifestations publiques et autres désordres publics peuvent inciter le gouvernement à prendre part, pour un certain nombre de raisons, aux décisions prises en matière de services de police. Les manifestations font souvent partie intégrante d'importantes controverses publiques. Les gouvernements peuvent aussi vouloir intervenir parce qu'une manifestation pourrait avoir une incidence sur des questions telles que les relations étrangères ou l'accès à des services publics. Les manifestations et autres désordres publics peuvent aussi inciter les gouvernements à intervenir parce que ces événements ont des conséquences importantes pour des collectivités ou des tierces parties qui ne font pas partie des manifestations mais qui se trouvent proches de ces dernières. Enfin, les gouvernements peuvent vouloir intervenir parce qu'ils croient que la manifestation en question met à risque le bien-être public ou l'ordre public.

Les occupations et manifestations autochtones soulèvent souvent des questions nouvelles et complexes, qui vont même au-delà de celles qui s'appliquent habituellement à la surveillance policière de l'ordre public. Les manifestations, les occupations et les barrages autochtones constituent une catégorie cruciale de désordres publics qui, souvent, sont d'une complexité singulière, surtout lorsque l'on invoque une apparence de droit, un droit issu d'un traité ou un autre droit ancestral<sup>4</sup>.

Les occupations et manifestations autochtones sont également distinctes d'une perspective particulière liée aux relations entre la police et le gouvernement. Contrairement à une manifestation syndicale, les gouvernements sont presque toujours la cible ou l'objet des occupations et manifestations autochtones d'envergure<sup>5</sup>. Les documents de recherche qui ont été établis pour l'enquête dénotent que les manifestations autochtones, notamment celles qui concernent les

terres et les ressources, trouvent leur origine dans les droits issus de traités et les droits ancestraux. En outre, les occupations et manifestations autochtones se déroulent souvent à l'extérieur d'une réserve, sur des terres traditionnelles autochtones appartenant à la Couronne fédérale ou provinciale. Ces deux facteurs font que les gouvernements fédéral et provincial ont une influence marquée sur l'évolution, la durée et l'issue possible d'une manifestation ou d'une occupation autochtone. Une occupation qui se déroule sur des terres de la Couronne signifie, par exemple, que le gouvernement fédéral ou provincial décidera lui-même s'il demandera une injonction, et de quelle façon.

Les occupations et manifestations autochtones se distinguent aussi par la multiplicité d'organismes gouvernementaux ou de ministères qui y sont en cause. La participation légitime de multiples intervenants complique toutefois de nombreux aspects des relations entre la police et le gouvernement, notamment le concept de la responsabilité ministérielle pour la police.

Enfin, les gouvernements interviennent aussi parce que les manifestations et occupations autochtones de grande envergure sont généralement surveillées par les corps de police provinciaux ou nationaux.

### *12.1.3 Pourquoi nous devons agir*

Dans le présent chapitre, je recommande les éléments de base d'un nouveau cadre de relations entre la police et le gouvernement. J'examine les principes et les questions pratiques qui sont en cause, de même que les structures ou les processus institutionnels qui, selon moi, sont les mieux à même d'atteindre cet objectif important.

À mon avis, ces mesures sont nécessaires pour contrer la confusion et le manque de clarté qui règnent au sujet de la relation appropriée entre la police et le gouvernement. Comme je l'ai indiqué plus tôt, je crois que la situation actuelle encourage les controverses et les allégations de comportements répréhensibles, qu'elle agrave le risque d'une influence gouvernementale répréhensible dans les services de police, qu'elle fait qu'il est plus facile pour les gouvernements de se dérober à leurs responsabilités, et, potentiellement, qu'elle met en péril la sécurité du public et agrave le risque de violence.

Je souligne les bienfaits salutaires d'un processus décisionnel et d'une obligation redditionnelle marqués par la transparence parce que je crois que des politiques policières ou gouvernementales internes ne suffisent tout simplement pas. Il faut aussi des informations publiques, des politiques, des procédures et des comptes rendus de décisions. Des informations publiquement transparentes et accessibles favorisent non seulement une obligation redditionnelle démocratique,

mais aussi un meilleur processus décisionnel. Par exemple, des structures et des procédures transparentes favoriseront des échanges d'informations plus libres et plus constructifs entre la police et le gouvernement car ils amoindriront la perception ou le risque d'allégations d'une ingérence politique.

Des structures et des processus transparents permettent au public d'être mieux renseigné sur les décisions que prennent le gouvernement et la police. La transparence permet aussi au public de tenir la police et le gouvernement tous deux responsables des décisions qu'ils prennent. Du reste, la transparence est également susceptible d'avoir un effet favorable sur les décisions que prennent la police et le gouvernement. En résumé, une meilleure transparence devrait favoriser la confiance du public à l'égard d'un régime d'application de la loi impartial et sérieux, ainsi que la responsabilité du gouvernement à l'égard des politiques qu'il applique la police.

Certains peuvent ne pas croire qu'il est nécessaire d'apporter des réformes structurelles ou systémiques. Bien des gens croient probablement que ce qui protège par-dessus tout les relations entre la police et le gouvernement est l'intégrité personnelle et le professionnalisme des personnes en cause. Elles peuvent aussi considérer d'un œil sceptique les réformes institutionnelles complexes ou coûteuses qui visent à clarifier le monde réel des relations entre la police et le gouvernement. Ou elles peuvent tout simplement croire qu'il ressort de l'expérience pratique que, de façon générale, le système actuel fonctionne bien. Il s'agit là d'objections importantes, surtout lorsque ce sont des observateurs d'expérience qui les expriment.

On ne saurait sous-estimer l'importance de l'intégrité et du leadership dans les relations entre la police et le gouvernement. Aucun processus ou aucune structure institutionnelle ne fonctionnera si les personnes qui prennent les décisions à l'intérieur de ces institutions ne sont disposées à agir d'une manière conforme à l'éthique. Les relations entre la police et le gouvernement échoueront inévitablement si les dirigeants de la police ne peuvent pas résister à des pressions politiques réelles ou apparentes. Les relations entre la police et le gouvernement échoueront aussi si les responsables du gouvernement décident de se soustraire à la responsabilité de prendre des décisions difficiles ou politiquement impopulaires. L'intégrité personnelle et le leadership sont deux qualités absolument essentielles des relations entre la police et le gouvernement.

Néanmoins, l'argument de l'intégrité ne répond essentiellement qu'à une seule des préoccupations que suscitent les relations entre la police et le gouvernement : la prise de décisions partisanes. Ce genre de processus est, pourrait-on dire, celui qui présente le plus grand risque d'ingérence de la part du gouvernement, mais il n'est pas le seul. Je crois que des relations fructueuses

entre la police et le gouvernement ne peuvent dépendre exclusivement du caractère personnel ou des qualités des principaux décideurs. Ainsi, l'intégrité personnelle ne favorise ou ne garantit pas nécessairement l'obligation redditionnelle publique. Pas plus que l'intégrité d'une personne ne garantira que la personne suivante agira de la même façon. L'obligation redditionnelle publique et l'uniformité des décisions dépendent de politiques, de procédures et de comptes rendus publics.

## 12.2 Leçons tirées d'Ipperwash

Comme je l'ai signalé dans l'introduction du présent chapitre, les relations entre la police et le gouvernement ont occupé une place importante dans le débat public entourant les événements d'Ipperwash et l'enquête elle-même. La controverse entourant Ipperwash comportait des allégations d'ingérence politique dans les services de police, de la part des représentants élus les plus haut placés de la province.

Mon rapport sur la partie 1 de l'enquête traite de façon très détaillée des relations entre la police et le gouvernement. Les auditions des témoins ont été axées sur plusieurs questions de fait importantes, dont les suivantes :

- la nature et la substance des relations entre la police et le gouvernement;
- si — ou comment — des instructions et des avis ont été transmis à la police par des dirigeants politiques et des membres de leur équipe;
- le rôle et les activités de divers ministres, fonctionnaires et ministères;
- la façon dont les renseignements ont été échangés entre les responsables du gouvernement et de la police;
- s'il y a eu ingérence politique, ou apparence d'une telle ingérence, dans les opérations policières.

Ipperwash illustre les difficultés que peuvent poser les relations entre la police et le gouvernement dans la pratique. Il s'agit aussi d'une étude de cas sérieuse, qui met en jeu un grand nombre des thèmes et des problèmes dont il est question dans le présent chapitre. Je ne répéterai pas ici les détails des conclusions que j'ai tirées à la partie 1, mais je commenterai les leçons et les thèmes qui sont ressortis de ces conclusions.

La première leçon qui ressort d'Ipperwash est le besoin d'établir un cadre législatif et de politiques écrit et explicite pour régir les relations entre la police

et le gouvernement. La plupart sinon la totalité des politiciens et des fonctionnaires gouvernementaux qui ont témoigné à la partie 1 avaient le sentiment général qu'il était nécessaire que les opérations policières soient indépendantes du processus gouvernemental d'élaboration de politiques. Cependant, un grand nombre de ces témoins ont reconnu qu'il y avait bien des zones grises dans la façon dont ils comprenaient et interprétaient le concept de l'indépendance de la police. Il est ressorti clairement aussi des audiences que les notions qu'avaient la plupart des témoins au sujet des relations entre la police et le gouvernement étaient fondées sur des règles non écrites ou des idées reçues. Les décideurs et les participants ne bénéficiaient pas de principes, de politiques ou de procédures explicites qui pouvaient leur servir de guide.

Le manque d'entente sur les principes de base des relations entre la police et le gouvernement et de l'indépendance de la police est confirmé par le fait que, bien qu'un grand nombre des parties, à la partie 1, aient fait allusion à l'idée de l'« indépendance policière » du gouvernement dans leurs questions et leurs mémoires, il y avait souvent des désaccords sur ce que cela signifiait.

La deuxième leçon qui ressort de la partie 1 est le manque de transparence et d'obligation redditionnelle dans les décisions que prend le gouvernement. Une grande partie des auditions de témoins a été consacrée à la découverte de ce qui s'était passé à plusieurs réunions gouvernementales, y compris la « réunion à la salle à manger » tenue le 6 septembre 1995. Il s'agit de la rencontre à laquelle le premier ministre, plusieurs ministres du Cabinet et sous-ministres et d'autres représentants ont discuté de la réaction du gouvernement de la province à l'occupation du parc provincial Ipperwash. À l'enquête, des témoins ont fait état de vues différentes et parfois irréconciliables sur les décisions qui avaient été prises à ces réunions, sur qui avait dit quoi, et sur la manière dont la position du gouvernement était décrite. Une personne raisonnable aurait de la difficulté à conclure qu'un grand nombre des décisions importantes concernant Ipperwash étaient soit transparentes soit responsables. La controverse et l'incertitude qui ont entouré la « réunion à la salle à manger » font ressortir l'importance de mettre par écrit, chaque fois qu'il est possible de le faire, les rapports qui se font entre le gouvernement et la police.

Une troisième leçon a trait à la difficulté de maintenir une distinction entre les « instructions » et les « conseils » du gouvernement dans la pratique. Dans la partie 1, j'ai conclu que la Police provinciale de l'Ontario n'avait pas reçu d'instructions irrégulières de la part du premier ministre, d'autres ministres ou du personnel politique. Mais j'ai conclu aussi que le premier ministre et d'autres représentants politiques ne se sont pas gênés pour faire savoir qu'ils étaient mécontents de l'occupation et du travail de la police. Ces gestes, même s'ils ne

constituaien pas une ingérence gouvernementale dans les opérations policières, ont eu pour effet d'exercer des pressions inutiles sur la police et ont mené à une perception d'ingérence répréhensible. Dans certaines circonstances, cette perception peut miner la confiance à l'égard de services de police non partisans, équitables et professionnels.

Une quatrième leçon générale qui ressort d'Ipperwash est la nécessité de respecter les chaînes de commandement et les lignes de partage des responsabilités, et ce, pour assurer l'obligation redditionnelle requise, pour garantir des échanges d'informations exacts et appropriés et pour éviter les risques et les perceptions d'une direction gouvernementale irrégulière des opérations policières. Un exemple important de cela a été les renseignements se recouvrant et parfois contradictoires que la Police provinciale de l'Ontario et les responsables du ministère des Richesses naturelles (MRN) ont fournis au gouvernement, y compris les comptes rendus provocants de la part de fonctionnaires du MRN au sujet de coups de feu tirés dans le parc. Les agents du MRN n'avaient pas la compétence ou les informations nécessaires pour évaluer la fiabilité ou l'exactitude de ces comptes rendus. Cet exemple, ainsi que d'autres, fait ressortir l'importance de filtrer et d'échanger les renseignements par les voies appropriées. Le MRN et d'autres ministères ont un rôle légitime à jouer pour ce qui est de régler les manifestations et les occupations autochtones, mais leurs contributions devraient respecter les limites de leurs compétences et de leurs pouvoirs. La confusion des responsabilités et des lignes hiérarchiques peut être à l'origine de signaux qui se croisent, de messages diffus et de renseignements inexacts et contradictoires entre le gouvernement et la police.

Les dernières leçons qui ressortent de la preuve ont trait aux défis que présentent des structures gouvernementales modernes et centralisées pour notre compréhension traditionnelle et juridique des responsabilités ministérielles. Ipperwash montre qu'il est nécessaire de connaître de façon plus claire les responsabilités et les rôles respectifs des nombreux éléments gouvernementaux qui peuvent jouer un rôle légitime en vue de résoudre une occupation et une manifestation autochtones. Le Comité interministériel qui a été établi pour se charger de l'occupation d'Ipperwash comptait des représentants de plusieurs ministères. Il s'agit là d'une mesure valable et, en fait, je suggère au chapitre 9 qu'il est souvent approprié aussi que le gouvernement fédéral soit représenté. Néanmoins, cette approche holistique et centralisée à l'égard de la surveillance policière de l'ordre public met à mal le principe selon lequel le solliciteur général (ou le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, comme s'appelle aujourd'hui ce bureau) est le ministre chargé de la Police provinciale de l'Ontario. La responsabilité ministérielle n'est pas une simple considération d'ordre juridique;

elle est indispensable pour garantir l'obligation redditionnelle démocratique des gestes que pose la police.

Les renseignements communiqués par la police au gouvernement devraient être acheminés, dans toute la mesure du possible, par les voies appropriées au ministère du Solliciteur général et par l'entremise de la chaîne de commandement complète de la Police provinciale de l'Ontario, y compris le commissaire ou la personne que celui-ci a désignée. Il faut suivre les voies appropriées afin de respecter les principes de transparence et d'obligation redditionnelle et de se protéger contre le risque ou la perception d'une ingérence gouvernementale répréhensible dans les opérations policières.

Dans les pages qui suivent, je tente de clarifier la portée appropriée de l'indépendance de la police et, plus important encore, d'exposer les réformes et les procédures transparentes et réalisables dont on peut se servir pour régler les différends et les incertitudes que suscite la conduite appropriée des relations entre la police et le gouvernement. Je suis convaincu que si ces réformes et ces procédures avaient été mises en place en 1995, nous aurions eu une idée beaucoup plus claire des relations entre le gouvernement provincial et la Police provinciale à Ipperwash.

### **12.3 Qu'est ce que l'« indépendance de la police »?**

L'une des questions qui pose le plus de difficultés dans les relations entre la police et le gouvernement est celle du degré d'indépendance de la police par rapport au gouvernement. On entend dire parfois que la police est « indépendante du gouvernement » ou « non assujettie aux instructions » du gouvernement. Les déclarations générales de cette nature, même si elles sont bien intentionnées, sont certes trompeuses.

Il vaut la peine de signaler au départ que le principe de l'indépendance de la police est unique à certains pays de common law, dont l'Angleterre, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il n'est pas reconnu comme un principe de droit aux États-Unis ou en Écosse<sup>6</sup>.

Dans la présente section, je passe en revue et j'analyse brièvement l'historique non établi et parfois contradictoire de la notion de l'« indépendance » de la police.

Le professeur Kent Roach a fait remarquer que l'on peut trouver une source d'appui dans les arrêts et les lois qui se rapportent à plusieurs modèles différents d'indépendance de la police, lesquels vont d'une indépendance policière quasi totale à des pouvoirs législatifs en apparence illimités qui permettent au ministre de diriger la police<sup>7</sup>.

### 12.3.1 La doctrine Blackburn

Le point de départ de toute discussion contemporaine à propos de l'indépendance de la police est une décision que Lord Denning a rendue en 1968, dans l'affaire *R. v. Metropolitan Police ex parte Blackburn*.

L'arrêt *Blackburn* est la genèse de la doctrine jurisprudentielle ou de common law concernant l'indépendance de la police. Il s'agit là d'une décision importante car elle présente une vue très large de l'indépendance de la police, une vue qui, depuis lors, couvre de son ombre les débats anglo-canadiens sur les relations entre la police et le gouvernement.

Il était question dans cette affaire d'une tentative de la part d'un certain *Blackburn* pour contester une instruction confidentielle du commissaire de la police de Londres à ses agents, c'est-à-dire de s'abstenir de faire appliquer certaines lois concernant les jeux de hasard. Dans sa décision, Lord Denning a déclaré ce qui suit :

Je n'ai toutefois aucune hésitation à conclure que, comme tous les policiers du pays, il [le commissaire de la police de Londres] devrait être indépendant de l'exécutif, et qu'il l'est effectivement. Il n'est pas soumis aux ordres du Secrétaire d'État, à l'exception du fait que, en vertu de la Police Act 1964, ce dernier peut lui demander de produire un rapport et de quitter ses fonctions dans l'intérêt de la bonne administration. Je considère qu'il est du devoir du commissaire de police, et de tout chef de police, de faire respecter les lois du pays. Il doit affecter ses hommes de manière à résoudre les crimes pour que les honnêtes citoyens puissent vaquer à leurs occupations en paix. Il doit décider si des suspects seront poursuivis ou non; et, s'il le faut, porter des accusations ou faire en sorte qu'elles soient portées; mais, dans tout cela, il n'est le serviteur de personne, sauf de la loi elle-même. Aucun ministre de la Couronne ne peut lui ordonner de surveiller ou de ne pas surveiller tel endroit, ou lui ordonner de poursuivre ou de ne pas poursuivre une personne. Aucune autorité policière ne peut non plus lui donner un tel ordre. C'est à lui qu'il incombe de faire respecter la loi. Il est redéuable envers la loi, et seulement envers elle.<sup>8</sup>

Lord Denning a cité, à l'appui de ses thèses générales, deux causes dans lesquelles il a été conclu qu'il n'y avait pas de relation maître-préposé entre la Couronne et la police dans le but de déterminer la responsabilité civile. Ces causes n'avaient pas trait à des principes constitutionnels généraux — ni même à l'indépendance de la police — mais concernaient plutôt la thèse restreinte selon

laquelle « il n'existe pas de relation maître-préposé entre les agents et leurs employeurs dans le sens assez particulier qui a été donné à cette expression dans le droit de la responsabilité délictuelle »<sup>9</sup>.

La décision *Blackburn*, et l'idée que les gouvernements n'ont pas le droit d'intervenir dans un large éventail de questions de nature policière, a exercé une grande influence dans les lois et les politiques canadiennes et britanniques<sup>10</sup>. La vaste théorie de l'indépendance de la police qui a été établie par la doctrine *Blackburn* (c'est ainsi qu'on l'appelle parfois) continue d'avoir un écho de nos jours dans les débats juridiques et politiques.

### **12.3.2 *Campbell et Shirose***

La décision que la Cour suprême du Canada a rendue en 1999 dans l'affaire *Campbell et Shirose* est l'analyse la plus approfondie que la Cour ait menée sur le principe de l'indépendance de la police.

Il s'agit d'une affaire importante parce qu'elle a redonné vie à la doctrine *Blackburn* et, d'une certaine façon, qu'elle l'a fait évoluer, malgré le libellé explicite du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la GRC* qui décrit comme suit la relation entre le commissaire de la GRC et le ministre :

5. (1) Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, qui, sous la direction du ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte<sup>11</sup>.

*Campbell et Shirose* avaient été inculpés d'infractions liées à la drogue à la suite d'une opération de vente sous surveillance dans laquelle des agents de la GRC leur avaient vendu de la drogue. Le ministère public tentait de défendre la conduite des policiers en disant que ces derniers faisaient partie du ministère public ou qu'il s'agissait d'agents du ministère public et qu'ils étaient protégés par l'immunité d'intérêt public dont jouissait le ministère public.

Exprimant l'avis unanime de la Cour suprême, le juge Binnie a rejeté catégoriquement cet argument :

La tentative du ministère public d'assimiler la GRC à l'État pour des fins d'immunité dénote une conception erronée de la relation entre la police et la branche exécutive du gouvernement lorsque les policiers exercent des activités liées à l'exécution de la loi. Un policier qui enquête sur un crime n'agit ni en tant que fonctionnaire ni en tant que mandataire de qui que ce soit. Il occupe une charge publique qui a été

définie à l'origine par la common law et qui a été établie par la suite dans différentes lois<sup>12</sup>.

La Cour a signalé que les agents « accomplissent une multitude de tâches en plus des enquêtes criminelles » et que « certaines de ces tâches créent des liens plus étroits avec l'État que d'autres ». Elle a néanmoins souligné que « le présent pouvoir ne soulève toutefois que la question du statut d'un agent de la GRC agissant dans le cadre d'une enquête criminelle, et, à cet égard, la police n'est pas sous le contrôle de la branche exécutive du gouvernement »<sup>13</sup>. La Cour a déclaré que ce principe « est lui-même à la base de la primauté du droit », qui, a-t-elle ajouté est l'un des « principes constitutionnels directeurs fondamentaux »<sup>14</sup>.

Le juge Binnie a en outre expliqué ce qui suit :

Bien qu'à certaines fins, le Commissaire de la GRC rende compte au Solliciteur général, il ne faut pas le considérer comme un préposé ou un mandataire du gouvernement lorsqu'il effectue des enquêtes criminelles. Le Commissaire n'est soumis à aucune directive politique. Comme tout autre agent de police dans la même situation, il est redé-  
vable devant la loi et, sans aucun doute, devant sa conscience<sup>15</sup>.

*Campbell et Shirose* a sans aucun doute renouvelé la doctrine de l'indépendance de la police, même si cet arrêt définit cette indépendance de façon plus étroite que ne le fait l'arrêt *Blackburn*. De façon tout aussi claire, l'arrêt *Campbell et Shirose* n'analyse pas ou ne fixe pas les limites de l'indépendance de la police au-delà du travail de base d'application de la loi<sup>16</sup>.

L'arrêt *Campbell et Shirose* est important pour les relations entre la police et le gouvernement car il confirme que les agents de police sont indépendants du gouvernement, en ce sens qu'il ne faudrait pas que le ministre ordonne à la police d'entreprendre une enquête criminelle ou d'y mettre fin. L'arrêt montre également la disposition des juges à interpréter des dispositions législatives par ailleurs non nuancées qui confèrent au ministre le vaste pouvoir de diriger la police.

### **12.3.3 *La Loi sur les services policiers de l'Ontario***

Par contraste avec la doctrine *Blackburn*, la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario et la *Loi sur la GRC* confèrent toutes deux au solliciteur général des provinces et à leur homologue fédéral de très vastes pouvoirs pour ce qui est de diriger leurs corps de police respectifs<sup>17</sup>.

Étant donné la grande similitude entre le libellé du paragraphe 5(1) de la *Loi sur la GRC* et celui du paragraphe 17(2) de la *Loi sur les services policiers*

de l'Ontario, il y a de très fortes chances que la décision de la Cour suprême et le raisonnement qu'elle a exposé dans l'arrêt *Campbell et Shirose* s'appliquent également à la Police provinciale de l'Ontario et à la *Loi sur les services policiers*. Cette disposition confère au ministre responsable des pouvoirs inconditionnels de diriger la Police provinciale de l'Ontario :

17(2) Sous réserve des directives du solliciteur général, le commissaire assure la surveillance et l'administration générales de la Police provinciale de l'Ontario et du personnel qui s'y rattache<sup>18</sup>.

La *Loi sur les services policiers* est importante pour cette analyse de l'indépendance de la police à cause de ce qu'elle inclut et de ce qu'elle exclut. Par exemple, le fait qu'il soit fait mention des directives du ministre reconnaît la tradition canadienne de responsabilité ministérielle. Cependant, à l'extrême, le pouvoir ministériel inconditionnel de diriger la Police provinciale de l'Ontario pourrait occulter toute notion sérieuse d'indépendance de la Police provinciale par rapport au gouvernement. Par contraste, le paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services de police* traite explicitement du sujet de l'indépendance de la police par rapport aux commissions de police municipales. Selon cette disposition, « la commission de police ne doit pas donner de directives au chef de police au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ». Il n'existe pas de limite équivalente imposée au solliciteur général de la province, par rapport à la Police provinciale de l'Ontario. De ce fait, on pourrait faire valoir que la Loi confère au solliciteur général de la province de vastes pouvoirs d'intervenir dans les politiques et les opérations de la Police provinciale. À toutes fins pratiques, cependant, il est probable que la plupart des responsables de l'élaboration des politiques provinciales croient que la limite indiquée au paragraphe 31(4) s'applique aussi au solliciteur général de la province dans les rapports qu'il entretient avec la Police provinciale de l'Ontario.

Indépendamment de toute compréhension pratique du paragraphe 17(2), la distinction juridique qu'il y a entre les dispositions qui régissent la Police provinciale de l'Ontario et les services de police municipaux est susceptible d'être source de confusion.

Est également source de confusion l'absence, dans la Loi et son règlement d'application, d'une définition quelconque des expressions « indépendance de la police », « directives et lignes directrices », « décisions opérationnelles » ou « opérations quotidiennes de la police ». Il n'y a pas non plus de directives législatives ou réglementaires sur les questions relatives aux interventions du gouvernement dans ce que l'on appelle parfois la « politique des opérations », ni d'instructions concernant le pouvoir qu'a le ministre d'intervenir dans des cas

particuliers. La Loi ne précise pas non plus le processus par lequel le solliciteur général doit donner des instructions, ni de quelle façon le public en est informé.

Ces ambiguïtés et ces incohérences ne sont pas de vaines considérations. Dans le passé, les tribunaux se sont servis du libellé ordinaire d'une loi similaire pour rejeter le principe, en common law, de l'indépendance de la police<sup>19</sup>.

Le mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, à la partie 2, fait ressortir plusieurs problèmes pratiques que posent les dispositions législatives actuelles. La Police provinciale de l'Ontario a signalé, par exemple, que dans le contexte de la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones :

l'idée classique que la police jouit d'un pouvoir indépendant pour les « opérations » et que le gouvernement a le pouvoir de diriger les « politiques » ne devrait pas se traduire en des interdictions d'échanger des renseignements qui pourraient raisonnablement favoriser, d'une part, l'élaboration de politiques éclairées et, d'autre part, la prise de décisions opérationnelles éclairées<sup>20</sup>.

La Police provinciale de l'Ontario a également signalé que, bien que la série de dispositions législatives qui interdisent aux commissions de police de diriger des opérations précises ou des opérations quotidiennes de la police « prévienne sans aucun doute les gestes répréhensibles évidents »,

[ces dispositions] ... en l'absence de plus de précisions, ne traitent pas des interventions appropriées dans le cadre desquelles des décisions opérationnelles et des décisions de politique sont précises et prises « quotidiennement » en rapport avec une occupation ou une manifestation autochtones<sup>21</sup>.

#### *12.3.4 Commissions et enquêtes antérieures*

Comme je l'ai indiqué plus tôt, l'enquête dont il est question dans le présent rapport est la cinquième grande enquête publique ou commission à examiner les relations appropriées entre la police et le gouvernement.

##### *12.3.4.1 La Commission McDonald*

L'étude la plus ancienne et peut-être la plus complète des relations entre la police et le gouvernement au Canada figure dans le rapport, publié en 1981, de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (la « Commission McDonald »).

Cette Commission a été constituée à la suite d'une controverse publique entourant l'ingérence du gouvernement dans des services de police après que l'on eut révélé que le gouvernement fédéral avait pris part à la direction d'activités des services de sécurité de la GRC au lendemain de la crise d'octobre 1970. Cet épisode avait donné lieu à un vif débat public au sujet des relations appropriées entre la police et le gouvernement.

Dans son rapport, la Commission McDonald a examiné en détail l'équilibre entre l'indépendance de la police et le contrôle exercé au niveau ministériel. Elle a conclu que les ministres responsables devraient avoir le vaste pouvoir de diriger, de commenter ou d'être informés d'une vaste gamme d'activités policières, y compris les secteurs habituellement considérés comme des « opérations » policières. Elle a aussi défendu la participation ministérielle à ces secteurs en invoquant des principes démocratiques :

Nous tenons pour acquis que dans un État démocratique il ne faut jamais permettre que la police ne connaisse d'autre loi que la sienne. Notre forme de *Constitution* prescrit que les forces armées doivent être soumises à un contrôle civil, et, de la même façon, les corps de police doivent obéir à des gouvernements comptables envers des organes législatifs formés de représentants élus<sup>22</sup>.

La Commission a rejeté toute distinction entre les « politiques » et les « opérations » qui isolerait les « opérations quotidiennes du Service de sécurité » de tout examen et de tout commentaire ministériels. Agir de la sorte aurait pour résultat que l'on « négligerait des secteurs entiers de responsabilité ministérielle en pensant à tort qu'ils relèvent de la catégorie des « opérations » et qu'ils ne sont donc pas du ressort du ministre<sup>23</sup>.

La Commission a souscrit à la décision *Blackburn*, mais uniquement dans la mesure où :

Le ministre ne devrait avoir aucun droit de direction sur l'exercice, par la GRC, des pouvoirs d'enquêtes, d'arrestations et de poursuites. Ce n'est que dans cette mesure, et dans cette seule mesure-là, que la doctrine anglaise exposée dans l'arrêt *Blackburn* ne devrait s'appliquer à la GRC<sup>24</sup>.

Même en ce qui a trait aux fonctions policières « quasi-judiciaires » d'enquête, d'arrestation et de poursuite en justice, la Commission McDonald a fait une distinction entre, d'une part, l'obligation de rendre compte (l'obligation redditionnelle) et, d'autre part, le contrôle et la direction. La Commission a conclu que le ministre devrait avoir le droit d'être :

informé de n'importe quelle question opérationnelle, concernant même un cas individuel, si elle soulève une importante question de politique publique. Dans de tels cas, il peut donner des conseils au commissaire et lui faire part du point de vue du gouvernement sur l'affaire, mais il ne devrait pas être habilité à donner des *instructions* au commissaire<sup>25</sup>.

La Commission McDonald a également conclu que le gouvernement fédéral devrait disposer de vastes pouvoirs pour établir des « politiques des opérations » régissant les procédures opérationnelles de la police.

#### *12.3.4.2 La Commission Marshall*

La *Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution* est mieux connue pour son analyse de la condamnation injustifiée de Donald Marshall, fils. Cependant, elle a aussi traité des relations entre la police et le gouvernement dans le contexte de l'examen de deux causes dans lesquelles des membres du cabinet de la Nouvelle-Écosse avaient été l'objet d'une enquête criminelle de la GRC, mais non d'accusations au criminel.

La Commission Marshall a limité l'indépendance de la police par rapport au gouvernement au processus d'enquêtes criminelles, concluant que le principe de l'indépendance de la police comporte en soi le droit de la police de déterminer s'il faut lancer ou non une enquête. La Commission a exprimé l'avis que, le cas échéant, la police devait être disposée à déposer une accusation, même s'il était clair que le procureur général refuserait de poursuivre l'affaire. Cette mesure était nécessaire « pour assurer la protection de la position en common law de l'indépendance de la police, et sert de moyen essentiel de tempérer le pouvoir de l'État »<sup>26</sup>.

#### *12.3.4.3 L'enquête sur les incidents entourant le sommet de l'APEC*

L'autre enquête d'envergure dans le cadre de laquelle a été examinée la question des relations entre la police et le gouvernement est l'Enquête sur les incidents entourant le sommet de l'APEC<sup>27</sup>. Cette enquête est importante dans le présent contexte car l'une des controverses marquantes avait trait à des allégations selon lesquelles le cabinet du premier ministre s'était ingéré dans les opérations de sécurité de la GRC à la conférence de l'APEC afin de tenir les manifestants à distance du président de l'Indonésie.

Le président de l'enquête, le juge Ted Hughes, a fait état de cinq principes ou conclusions concernant l'indépendance de la police :

- Lorsque la GRC s'acquitte de ses fonctions d'application de la loi (enquêtes, arrestations et poursuites en justice) elle est entièrement

indépendante du gouvernement fédéral et n'est responsable que devant la loi.

- Lorsque la GRC s'acquitte d'autres fonctions, elle n'est pas entièrement indépendante, mais rend des comptes au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Solliciteur général du Canada ou de toute autre direction du gouvernement que le Parlement peut autoriser.
- Quoi qu'il en soit, la GRC est responsable devant la loi et les tribunaux. Même lorsqu'ils s'acquittent des fonctions qui sont assujetties aux directives du gouvernement, les membres sont tenus par la Loi sur la GRC de respecter la loi et de s'en tenir à la loi en tout temps.
- La GRC est la seule responsable lorsqu'il s'agit d'évaluer les besoins en matière de sécurité par rapport aux droits des citoyens garantis par la Charte. La conduite des membres de la GRC viole la Charte si ces derniers ne font pas une évaluation adéquate des droits garantis par la Charte. Le fait qu'ils aient peut-être suivi les instructions données par des dirigeants politiques ne peut être opposé en défense, s'ils n'ont pas fait preuve de jugement en la matière.
- Un membre de la GRC agit de façon non adaptée aux circonstances s'il respecte les consignes du gouvernement alors que celles-ci sont contraires à la loi. Même le Solliciteur général ne peut donner d'instructions à la GRC lui demandant d'enfreindre de façon non justifiable les droits garantis par la Charte, étant donné que de telles directives ne seraient pas légitimes.<sup>28</sup>

Le juge Hughes a recommandé aussi que: « la GRC devrait demander que soit inscrites dans la loi la nature et l'étendue de l'indépendance de la police par rapport au gouvernement » en ce qui a trait « aux principes de common law en vigueur concernant l'application de la loi » et « à la prestation et à la responsabilité de la prestation de services de sécurité dans le cadre d'événements publics »<sup>29</sup>.

Au bout du compte, ni la *Loi sur la GRC* ni la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario n'ont été modifiées à la suite des recommandations de cette enquête. Cependant, la GRC a officiellement adopté les cinq principes que le juge Hughes avait énoncés dans son rapport afin de guider le corps de police dans ses relations avec le gouvernement en matière de surveillance policière de l'ordre public. Ces principes sont maintenant inclus dans le Manuel des opérations tactiques de la GRC.

#### *12.3.4.4 La Commission Arar*

L'enquête publique la plus récente dans le cadre de laquelle il a été question de l'indépendance de la police est la Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar (la « Commission Arar »). Le juge Dennis O'Connor, juge en chef adjoint de l'Ontario, a présidé cette commission. Dans la partie « Politiques » de son rapport, qui traite d'un mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale, le juge O'Connor traite en détail de l'indépendance de la police :

Les limites de cette doctrine continuent d'évoluer, mais son sens profond est clair : le gouvernement ne doit pas diriger les enquêtes de la police et les décisions en matière d'application de la loi au sens d'ordonner à la police d'enquêter sur une personne donnée, de l'arrêter ou de porter des accusations contre elle, ou d'éviter de le faire. La justification de la doctrine se trouve dans la nécessité de respecter la primauté du droit. Si le gouvernement pouvait ordonner à la police de faire enquête ou de ne pas faire enquête sur des personnes données, le Canada pourrait prendre la voie des États policiers où le gouvernement peut utiliser la police pour nuire à ses ennemis et protéger ses amis, plutôt que celle des sociétés libres et démocratiques qui respectent la primauté du droit<sup>30</sup>.

Le juge O'Connor a également souligné que l'indépendance de la police n'est pas absolue, et qu'"une indépendance complète créerait le risque d'un autre type d'État policier, où la police n'aurait de comptes à rendre à personne" <sup>31</sup>. Il a ajouté que « le ministre est chargé de donner des directives générales à la GRC », idéalement au moyen de directives publiques et écrites<sup>32</sup>.

#### *12.3.5 Où en sommes-nous aujourd'hui?*

Si j'ai relaté cette histoire de l'indépendance de la police, c'est pour montrer qu'il reste encore de nombreux problèmes irrésolus, même si cela fait près de quarante ans que la décision a été rendue dans l'affaire *Blackburn*. Je voulais montrer aussi que le cadre stratégique et juridique fondamental qui régit les relations entre la police et le gouvernement en Ontario a peu changé depuis Ipperwash.

Le fait le plus important qui soit survenu au cours des douze dernières années sur le plan du droit ou des politiques est la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'affaire *Campbell et Shirose*. Cette dernière établit que le

gouvernement ne devrait pas donner de directives à la police au sujet de décisions précises en matière d'application de la loi, y compris les personnes qui devraient faire l'objet d'une enquête, quelles personnes devraient être arrêtées ou quelles personnes devraient être accusées, et à quel moment. (Dans le reste du présent rapport, je fais référence à la fonction « application de la loi » en tant qu'« élément central de l'indépendance de la police »). Dans ce contexte, l'affaire *Campbell et Shirose* confère une certitude juridique à une question particulière, absolument importante, au sujet des relations entre la police et le gouvernement. Cependant, cette affaire ne répond pas de manière complète, voire partielle, à plusieurs questions qui ont porté préjudice aux relations entre la police et le gouvernement depuis l'arrêt *Blackburn*, y compris les suivantes :

Les limites de l'indépendance de la police en dehors du secteur de base que constitue l'application de la loi sont soit vagues soit source de confusion. On ne sait avec certitude si, quand ou comment les gouvernements peuvent intervenir en dehors de ce secteur de base. Les décisions judiciaires concernant l'indépendance de la police n'ont jamais été conciliées avec le cadre législatif canadien qui régit les relations entre la police et le gouvernement, ce qui crée des lacunes importantes dans les connaissances que nous avons au sujet de l'étendue de l'indépendance de la police. Ces questions n'ont pas été résolues par la Cour suprême du Canada, la législation, la réglementation ou n'importe quelle politique interne du gouvernement ou de la Police provinciale de l'Ontario que je connaisse :

Les concepts fondamentaux, y compris l'« indépendance de la police », la « politique » et les « opérations » ne sont définis dans aucune loi, aucun règlement ou aucune politique officielle.

Il n'existe aucune définition législative, réglementaire ou de politique pour des dispositions importantes de la *Loi sur les services policiers*, y compris les mots « sous réserve d'instructions du Solliciteur général », « décisions opérationnelles spécifiques » ou « opérations ordinaires de la police », qui pourraient fournir quelques conseils en l'absence de définitions générales.

Il existe fort peu d'instructions législatives ou réglementaires ou de directives générales sur des questions concernant l'intervention du gouvernement dans la « politique des opérations » ou le pouvoir dont dispose le ministre à l'égard de cas particuliers.

Il semble qu'il soit nécessaire d'affermir l'obligation redditionnelle ministérielle à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario :

On ne sait avec certitude *qui* a le droit d'intervenir dans les activités policières. La *Loi sur les services policiers* confère au ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels le pouvoir de donner des instructions à la Police provinciale de l'Ontario, mais il semble toutefois que d'autres ministres ou responsables donnent parfois des instructions ou des conseils à la police lors d'incidents particuliers.

En outre, des ministres autres que le MSCSC continuent de prendre la parole pour le compte de la Police provinciale de l'Ontario au sein de l'Assemblée législative de l'Ontario. Il n'existe pas non plus de protocole ou d'ensemble de règles sur les rôles que joue le personnel politique ou les ministères ou les ministres autres que le MSCSC, ce qui veut dire que des directives gouvernementales ponctuelles ou vagues peuvent être données par des personnes qui ne sont peut-être pas habilitées à s'exprimer au nom du gouvernement.

La *Loi sur les services policiers* ne précise pas le processus par lequel le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels peut donner des directives, ni de quelle façon le public doit en être informé, si tel est le cas. Il n'existe aucun processus établi ou transparent pour consigner les directives du gouvernement ou l'intervention de la police lors d'une crise. Il n'y a pas non plus de processus public et transparent pour relever les désaccords au sujet des relations entre la police et le gouvernement.

Il n'existe pas de politique apparente qui décrit le processus à suivre à l'égard des relations entre la police et le gouvernement lors d'une crise, et ce, malgré la prise de conscience croissante et importante que la police et les gouvernements auront souvent à travailler en très étroite collaboration pour résoudre pacifiquement des situations telles que les occupations et manifestations autochtones. En fait, certaines dispositions de la *Loi sur les services policiers* dissuadent, pourrait-on dire, les tentatives qui sont faites pour échanger des renseignements.

Il existe fort peu de transparence publique ou d'obligation redditionnelle pour ce qui est des décisions que prend soit la police soit le gouvernement au sujet des relations entre la police et le gouvernement lors d'une crise.

Pour dire les choses franchement, cette liste succincte montre clairement que la confusion et les lacunes qui ont été si évidentes dans les relations entre la police et le gouvernement à Ipperwash sont encore bien présentes aujourd'hui. Il semble qu'en Ontario, les relations entre la police et le gouvernement soient encore régies en grande partie par des conventions et des idées informelles à propos des rôles et des responsabilités d'institutions et d'individus clés. Les relations entre la police et le gouvernement et l'indépendance de la police en Ontario

sont deux concepts qui continuent de dépendre dans une très large mesure de l'intégrité personnelle et des qualités de leadership de décideurs clés.

## 12.4 Obligation de rendre compte en démocratie

L'analyse et les recommandations que je présente à la partie 2 sont éclairées par certains principes directeurs qui, selon moi, doivent être respectés si l'on veut éviter qu'il survienne d'autres tragédies semblables à la mort de Dudley George. Dans le contexte des relations entre la police et le gouvernement, les principes directeurs les plus importants sont liés à la notion de gouvernement démocratique et au besoin de favoriser la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Ces principes ne nous disent pas forcément ce que devraient être les politiques en matière de services de police provinciaux. Ils nous disent toutefois de quelle façon le gouvernement devrait appliquer ces politiques. En bref, ces principes exigent que les politiques provinciales importantes soient mises en œuvre d'une manière qui est transparente, qui est responsable et qui cadre avec les principes d'un gouvernement démocratique.

Sans transparence, il n'y a pas d'obligation redditionnelle. Il est impossible de tenir une personne ou une institution responsable de ses actes à moins que l'on sache clairement quels faits sont survenus et qui a pris part aux décisions clés. Le secret ou l'absence de transparence est un terrain fertile pour l'abus de pouvoir, le cynisme public et les attaques contre la légitimité d'institutions publiques importantes. Le secret ou l'absence de transparence dans les relations entre la police et le gouvernement peuvent dissimuler une ingérence gouvernementale répréhensible dans les services de police, ou donner l'apparence d'une telle ingérence.

Les politiques et les lignes directrices qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif de l'obligation redditionnelle restreignent indéniablement le pouvoir d'agir unilatéralement du gouvernement ou de la police. Mais elles confèrent aussi au gouvernement et à la police plus de légitimité lorsque ces pouvoirs sont exercés.

L'obligation redditionnelle est un concept quelque peu difficile à définir. Pour certains, il n'y a pas d'obligation redditionnelle sans contrôle et sans conséquences. Pour d'autres, l'obligation redditionnelle s'obtient simplement en exigeant des personnes qui détiennent le pouvoir qu'elles expliquent leurs actes et qu'elles répondent aux questions. L'efficacité de l'obligation redditionnelle est en fin de compte une question de degré et de contexte. En même temps, il n'y aura pas d'obligation redditionnelle sans transparence.

### 12.4.1 *Obligation de rendre compte du ministre*

Les principes de la transparence et de l'obligation redditionnelle sont enracinés dans nos institutions démocratiques. Dans notre système, les ministres responsables sont censés répondre aux questions concernant les actes du gouvernement au sein de l'Assemblée législative. Lorsqu'ils répondent aux questions, les ministres sont censés expliquer la position du gouvernement et assumer la responsabilité des actes de ce dernier. La *Loi sur les services policiers* reconnaît les principes de l'obligation redditionnelle ministérielle en prescrivant que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario est soumis « aux directives du Solliciteur général ».

Au Canada, c'est dans le cadre de la Commission McDonald que l'on a analysé le plus en détail le concept de la responsabilité ministérielle dans le contexte des services de police. La Commission a conclu que les ministres responsables devraient avoir le vaste pouvoir d'être informés d'un large éventail d'activités policières et de faire des commentaires sur ces dernières. La Commission a défendu cette participation ministérielle en invoquant des principes démocratiques et le concept de l'obligation redditionnelle ministérielle.

Je crois que les responsables de l'élaboration des politiques, tant au sein de la police qu'au sein du gouvernement en Ontario, partagent aujourd'hui cette opinion. Par exemple, Larry Taman, qui exerçait les fonctions de sous-procureur général à l'époque des événements d'Ipperwash, a traité de l'importance de l'obligation redditionnelle du gouvernement à l'égard de la police dans le témoignage qu'il a fait à l'enquête :

Selon moi, il est fort important de ne pas perdre de vue l'idée que le gouvernement est redevable des actes de la police, et quand j'entends des gens parler de l'indépendance de la police ou dire que la police est indépendante, je pense qu'il s'agit là d'un énoncé trop général. Je crois qu'il est juste de dire que, pour certains types de problèmes, il serait préférable que le gouvernement ne s'en mêle pas et qu'il laisse la police faire son travail. À ce que je sache, il y a peut-être même une ou deux questions pour lesquelles il existe un obstacle juridique quelconque à une intervention gouvernementale. Mais il est important de se rappeler que, dans l'ensemble, la police travaille pour le gouvernement. Les agents sont redevables envers la population par l'entremise du gouvernement et, à mon avis, il s'agit là d'un point critique. Et il est peut-être facile pour les gens de dire que la police devrait être indépendante parce qu'ils auraient souhaité une tournure différente,

mais les gens n'apprécient pas beaucoup lorsque la police fait d'autres choses et que le gouvernement semble être tout à fait absent<sup>33</sup>.

La théorie de la responsabilité ministérielle est que chaque ministère, y compris les corps policiers provinciaux et nationaux, sont dotés d'un ministre responsable qui peut rendre compte des activités de ce ministère au sein de l'Assemblée législative et qui peut assumer la responsabilité des décisions que prend ce dernier.

De nombreux analystes ont soutenu que le principe de la responsabilité ministérielle est périmé, parce qu'on ne peut s'attendre raisonnablement à ce que les ministres connaissent ou supervisent les activités qui se déroulent au sein des grandes bureaucraties modernes. Bien des gens ont également fait remarquer que les gouvernements modernes nécessitent de solides organismes centraux qui recoupent les lignes de démarcation ministérielles pour coordonner les activités gouvernementales et s'assurer que le gouvernement dans son ensemble est en mesure de mettre en application ses objectifs de principe<sup>34</sup>.

La complexité des gouvernements modernes jette forcément un doute important sur l'efficacité avec laquelle l'obligation redditionnelle ministérielle est en mesure de régir les relations entre la police et le gouvernement ou de régir les activités de nature policière. À tout le moins, les caractéristiques traditionnelles de l'obligation redditionnelle ministérielle et d'un gouvernement responsable ont nettement diminué depuis l'époque où la Commission McDonald a défendu sa vision de services policiers démocratiques fondés sur le concept de la responsabilité ministérielle.

Indépendamment de ces difficultés, je crois qu'il faut que la responsabilité ministérielle demeure la structure organisatrice fondamentale pour régir les relations entre la police et le gouvernement.

La responsabilité ministérielle continue d'imposer une discipline ou une obligation redditionnelle aux individus et aux activités qui relèvent d'un ministère, et ce, même si le ministre n'intervient pas personnellement dans l'activité en question. La responsabilité ministérielle oblige le ministre à rendre compte de toutes les activités qui se déroulent au sein de son ministère, même celles qu'il ne peut pas nécessairement contrôler ou diriger. Cette responsabilité a un effet de cascade dans l'ensemble d'un ministère ou d'un organisme, ce qui rehausse l'obligation redditionnelle, améliore le processus décisionnel et favorise l'élaboration de politiques et l'exécution d'activités qui sont uniformes dans l'ensemble d'un ministère. À bien des égards, la responsabilité ministérielle est le ciment qui fait qu'un ministère se tient.

Lors de la surveillance policière d'une occupation ou d'une manifestation autochtone, les tensions qui s'exercent sur la responsabilité ministérielle dans le cadre des relations entre la police et le gouvernement sont vives. J'ai déjà fait

état de la multiplicité des organismes gouvernementaux ou des ministères qui peuvent être mêlés à ces incidents. Les événements d'Ipperwash eux-mêmes en sont un excellent exemple. La majeure partie de la contribution gouvernementale à cette occasion provenait d'un comité interministériel, du premier ministre, ou d'autres membres du Cabinet. Les renseignements, les consignes et les instructions du gouvernement n'étaient pas toujours canalisés par l'entremise du Solliciteur général qui, bien sûr, était le ministre responsable de la Police provinciale de l'Ontario. Lorsque le gouvernement prend ses décisions et intervient de cette façon, cela mine considérablement la responsabilité et l'obligation redditionnelle d'un ministère ou d'un ministre.

#### *12.4.2 Obligation de rendre compte de la police*

Dans notre démocratie, la police exerce des pouvoirs spéciaux. La police, et la police seule, a le pouvoir de recourir à une force coercitive dans notre société. Nous comptons sur la police pour qu'elle exerce ses pouvoirs de manière raisonnable et légitime afin de protéger notre sécurité personnelle et l'ordre public. En outre, des services policiers efficaces dépendent dans une très large mesure du consentement du public et de la légitimité. Et le consentement public dépend, par ricochet, de l'obligation redditionnelle publique.

L'indépendance de la police est une mesure de protection cruciale contre le risque que l'on utilise ces pouvoirs de façon répréhensible ou à des fins politiques. Cependant, l'indépendance de la police devra servir à isoler cette dernière du concept de l'obligation de rendre compte en démocratie ou de la nécessité d'expliquer ses actes. Dans une démocratie, il est tout à fait normal de protéger l'élément central de l'indépendance de la police tout en exigeant de cette dernière qu'elle explique et justifie ses activités et ses politiques. Le Rapport Patten a exposé de manière simple et éloquente le lien fondamental qui existe entre l'indépendance et l'obligation redditionnelle :

La police occupe une situation privilégiée unique. Sa tâche consiste à faire respecter la primauté du droit, tout en faisant preuve d'un jugement professionnel indépendant. Cette indépendance est prisée à juste titre comme un moyen de se défendre contre toute politisation des services de police et toute manipulation de la police à des fins privées. La police ne sert pas l'État, pas plus qu'un groupe d'intérêt quelconque : elle sert la population en faisant respecter les droits et les libertés de chaque citoyen particulier. Cependant, la revendication appropriée de cette indépendance ne devrait pas impliquer le refus de rendre des comptes<sup>35</sup>.

Les gens ont besoin de savoir et de comprendre ce que fait leur service de police, et pourquoi. Cela est important si l'on veut que la police ait la confiance du public et bénéficie d'une collaboration active de ce dernier. Les systèmes policiers secrets vont à l'encontre non seulement des principes d'une société démocratique mais aussi de la réalisation de services policiers tout à fait efficaces<sup>36</sup>.

L'obligation de rendre compte de la police revêt de nombreuses formes. Elle peut être « subordonnée et obéissante » ou alors « explicative et coopérative » :

La police est employée par la collectivité pour fournir un service, et cette collectivité devrait avoir les moyens de s'assurer qu'elle obtient le service dont elle a besoin et que son argent est dépensé de manière avisée. La police est également subordonnée à la loi, comme n'importe quel autre citoyen, et il devrait y avoir de solides mécanismes pour s'assurer que c'est effectivement le cas, et que cela est perçu comme tel. Pour ce qui est du volet « explicatif et coopératif », le public et la police doivent communiquer l'un avec l'autre et travailler en partenariat, tant pour préserver la confiance entre les deux que pour garantir des services de police efficaces, parce qu'un service de police est une tâche qui ne concerne pas uniquement la police<sup>37</sup>.

La transparence est l'obligation redditionnelle, dans le sens « explicatif et coopératif » du terme... Les gens ont besoin de savoir et de comprendre ce que fait leur service de police, et pourquoi. Cela est important si l'on veut que la police ait la confiance du public et bénéficie d'une collaboration active de ce dernier. Les systèmes policiers secrets vont à l'encontre non seulement des principes d'une société démocratique mais aussi de la réalisation de services policiers tout à fait efficaces.<sup>38</sup>

Je crois que le concept d'un gouvernement démocratique et celui de l'obligation redditionnelle ministérielle dépendent du fait que le ministre responsable dispose d'un pouvoir fort étendu qui lui permet de poser des questions sur les politiques et les opérations de nature policière. Sous réserve d'exceptions très restreintes, je crois que ce pouvoir devrait s'étendre au fait d'être mis au courant de n'importe quelle question opérationnelle, même si elle concerne un cas particulier, et même si ce cas soulève d'importantes questions de politique publique. À cet égard, je suis d'accord avec le Rapport Patten qu'« il faudrait présumer que tout droit pouvoir être soumis à l'examen du public à moins qu'il soit dans l'intérêt de ce dernier — et non dans celui de la police — de le retenir »<sup>39</sup>. Dans le

même ordre d'idées, le rapport de la Commission Arar a souligné la nécessité que le ministre responsable soit informé de la conduite de la GRC

et il doit rendre compte au Parlement et au public canadien de toute conduite allant à l'encontre de la primauté du droit ou des politiques publiques. Sans cette reddition de comptes, nous risquons de voir la police n'avoir de comptes à rendre à personne<sup>40</sup>.

#### **12.4.3 Transparence**

Les principes de la transparence et de l'obligation redditionnelle sont étroitement liés. Avant qu'une personne ou une institution puisse être tenue responsable d'une décision, il est nécessaire de savoir, le plus précisément possible, ce que cette personne ou cette institution a décidé ou non.

La transparence est importante, non pas en soi, mais pour garantir que la police et le gouvernement peuvent être tenus responsables de façon équitable de leurs décisions. De cette façon, la transparence est une condition préalable nécessaire à l'obligation redditionnelle. En outre, tant la transparence que l'obligation redditionnelle favorisent le concept d'un gouvernement démocratique en indiquant clairement au public les décisions respectives que prennent la police et le gouvernement. Cela permet au ministre responsable et à son gouvernement d'être interrogés et évalués publiquement sur leurs activités et leurs décisions.

Le respect des principes d'un gouvernement démocratique, de la transparence et de l'obligation redditionnelle est un aspect fondamental de mon analyse et de mes recommandations au sujet des relations entre la police et le gouvernement. En fait, la plupart de mes recommandations sont axées sur l'amélioration de la transparence et de l'obligation redditionnelle, relativement aux décisions que prennent la police et le gouvernement.

### **12.5 Les limites de l'indépendance de la police**

Nous avons déjà vu que l'arrêt *Campbell et Shirose* établit que l'élément central de l'indépendance de la police est le fait que le gouvernement ne devrait pas donner de directives à la police au sujet des décisions que prend cette dernière en matière d'application de la loi. La question suivante consiste à déterminer les limites de l'indépendance de la police, ce qui inclut des questions au sujet du pouvoir qu'a le gouvernement d'intervenir dans les décisions que prend la police, au-delà de cet élément central d'application de la loi.

Le débat que suscite cette question s'articule autour de quatre éléments qui

tendent à jouer un rôle crucial pour la surveillance policière des occupations et manifestations autochtones ainsi que pour les relations entre la police et le gouvernement en général :

- la distinction faite entre les « politiques » et les « opérations »;
- la « politique des opérations »;
- la mesure dans laquelle la police et le gouvernement peuvent ou devraient échanger des renseignements lors d'une opération policière;
- la distinction entre les « conseils » et les « directives » du gouvernement.

Mon analyse montrera que la dichotomie apparemment simple et compréhensible entre les politiques et les opérations, ainsi qu'entre les responsabilités de la police et celles du gouvernement, n'est pas claire du tout. Je crois que la meilleure ligne de conduite est de reconnaître que la police et le gouvernement ont, à l'égard des politiques et des opérations, des rôles et des responsabilités qui sont uniques et complémentaires, et qui parfois se chevauchent. À mon avis, le concept de l'indépendance de la police doit être modernisé afin que l'on puisse reconnaître explicitement les responsabilités communes qu'assument la police et le gouvernement à l'égard des politiques et à l'égard des opérations.

### ***12.5.1 Politiques et opérations***

#### ***12.5.1.1 Loi***

Le point de départ de n'importe quelle analyse de la distinction à faire entre les questions opérationnelles et les questions de politique est le paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers* de l'Ontario. C'est cette disposition de la Loi qui régit les relations entre la police et le gouvernement pour les corps de police municipaux. Elle précise que les commissions de police locales ne doivent pas donner de directives au chef de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ».

Les dispositions de ce paragraphe reflètent la conception classique et généralisée des relations entre la police et le gouvernement dans lesquelles la police a le pouvoir indépendant de déterminer les « opérations », et les gouvernements ont le pouvoir de diriger les « politiques ». Cette théorie représente un équilibre entre, d'une part, le besoin de reconnaître le professionnalisme et l'expertise de la police et l'importance de services policiers non partisans (les « opérations ») et, d'autre part, la nécessité d'un apport et d'un contrôle démocratiques

à l'égard des politiques publiques (les « politiques »). Cette interprétation est renforcée par l'alinéa 3(2jj) de la Loi, qui confère au Solliciteur général le pouvoir de donner « des directives et des lignes directrices concernant les politiques ». Par contraste, la Police provinciale de l'Ontario n'a ni une commission de police ni une disposition législative quelconque qui limitent explicitement le pouvoir qu'a le ministre de donner des directives au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario.

Quoi qu'il en soit, il est fort probable que la plupart des responsables de l'élaboration des politiques et les dirigeants de la police de la province, sinon tous, croient que la distinction entre les politiques et les opérations s'applique également à la Police provinciale de l'Ontario. En fait, cette distinction est largement reconnue. Presque tous les décideurs de niveau supérieur de la police ou de la province qui ont témoigné lors de la partie 1 en ont fait état d'une certaine façon.

#### *12.5.1.2 Définitions*

L'avantage de la distinction entre les politiques et les opérations est qu'elle procure aux décideurs une ligne de démarcation claire qui indique où l'indépendance de la police prend fin et où une intervention gouvernementale permissible peut commencer. Bien sûr, le sens des mots « politiques » et « opérations » n'est pas évident. Il s'agit plus exactement de termes dont on se sert pour concevoir des idées importantes au sujet du moment où le gouvernement devrait intervenir dans les décisions policières, et de quelle façon.

Quelle est donc la différence entre les « politiques » et les « opérations »? J'ai déjà fait remarquer que ces deux termes ne sont définis dans aucune loi, aucun règlement ou aucune politique que je connaisse. Il n'existe non plus aucune interprétation judiciaire définitive de la distinction qu'il y a entre les politiques et les questions opérationnelles dont il est question au paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers*.

Le *Canadian Oxford Dictionary* (2<sup>e</sup> éd.) comporte une définition moins technique du mot « policy » (politique) : il s'agit d'une ligne de conduite ou d'un principe d'action qu'adopte ou que propose un gouvernement, un parti, une entreprise ou un particulier. Le mot « operation » (opération) désigne : « 1. a) l'action ou le procédé ou la méthode de fonctionnement; b) l'état d'être actif ou de fonctionner; c) l'étendue ou l'ampleur de l'efficacité de l'activité d'une chose. 2. un processus actif; une fonction que l'on acquitte. » Ces définitions sont fort semblables à celles qu'a proposées l'ancien sous-procureur général de l'Ontario, Larry Taman. Ce dernier a déclaré à la Commission qu'il considérait les politiques comme des « règles » et les opérations comme « l'application des règles »<sup>41</sup>.

### *12.5.1.3 Établissement d'une distinction*

Indépendamment de ces définitions utiles, il est évident que la distinction est souvent très difficile à appliquer dans la pratique. L'expérience montre que la ligne de démarcation entre une politique et une question opérationnelle peut être vague, ou faire l'objet d'interprétations raisonnables mais conflictuelles. Cela peut être particulièrement vrai dans le cas d'une crise, où d'importantes questions de politique peuvent survenir pour la première fois. Ce qui complique également les choses, c'est qu'il est tout à fait possible qu'une question « opérationnelle » se transforme en une question de « politique » au cours d'un même événement, à mesure qu'évoluent les circonstances, les conséquences, les interprétations ou les aspects politiques.

Plusieurs personnes qui ont témoigné aux audiences dans le cadre de la partie I ont reconnu à juste titre qu'il était difficile de tracer la ligne de démarcation, dont M. Taman et M<sup>me</sup> Elaine Todres, la sous-solliciteure générale de l'Ontario à l'époque des événements d'Ipperwash. M<sup>me</sup> Todres a fait remarquer que même l'énoncé « retirer les occupants du parc » pourrait être qualifié comme une politique ou comme une opération<sup>42</sup>.

Dans l'étude utile qu'elle a mené pour la Commission, la professeure Dianne Martin, aujourd'hui disparue, conclut que « les conflits sur ce qui constitue une politique et sur ce qui constitue une opération sont inévitables et difficiles à résoudre »<sup>43</sup>.

La complexité croissante des services policiers (et du gouvernement, du reste) signifie que les dichotomies entre la police et le gouvernement et entre les politiques et les opérations ne sont plus, en soi, suffisantes pour guider les responsables de l'élaboration des politiques et les décideurs d'un côté ou de l'autre de la question. En outre, il y a plus de chances qu'il soit difficile d'appliquer la distinction dans la pratique si la police et le gouvernement n'ont pas d'attentes claires ou établies sur la façon dont de tels événements seront surveillés par la police. Dans ces circonstances, il est plus probable que la police et les gouvernements seront confrontés à des problèmes nouveaux qui les forceront à décider rapidement si une affaire est une « politique » ou une « opération ». Les débats de ce genre ne peuvent autrement que devenir compliqués, ce qui constitue souvent une situation déjà dynamique et explosive.

Compte tenu de ces circonstances, certains analystes ont conclu qu'il est à la fois peu avisé et (ou) impossible de définir de façon nette ce que sont les « politiques » et les « opérations »; cela inclut, par exemple le Rapport Patten :

L'une des questions les plus difficiles que nous avons examinées est la question de l'*« indépendance opérationnelle »*. Certains répondants

nous ont demandé avec insistance de définir cette notion ou, au moins, de définir les pouvoirs et les responsabilités de la police... Nous avons procédé à de vastes consultations dans plusieurs pays, et nous nous sommes entretenus avec des services de police et ceux qui ont pour responsabilité de les tenir redevables de leurs actes. Le tout premier conseil est qu'il est important d'assurer à un chef de police une souplesse suffisante pour qu'il s'acquitte de ses fonctions et qu'il exerce ses responsabilités, mais qu'il est difficile, sinon impossible, de définir l'éventail complet des fonctions d'un agent de police<sup>44</sup>.

Malgré ces difficultés conceptuelles et pratiques évidentes, je ne suis pas disposé à renoncer à la distinction entre les politiques et les opérations. Je crois que l'objectif fondamental de la distinction — qui est de protéger l'expertise de la police et des services policiers non partisans, tout en reconnaissant le rôle légitime qu'ont les gouvernements démocratiques d'établir des politiques — est aussi pertinent de nos jours qu'il l'était il y a près de quarante ans, quand l'arrêt *Blackburn* a été tranché. Je suis également influencé par le fait que la distinction est déjà intégrée dans la *Loi sur les services policiers* et reconnue par les responsables de l'élaboration des politiques et les agents de police de la province tout entière.

Ayant tiré cette conclusion, je tiens à souligner que je ne crois pas que les dispositions législatives ou les politiques provinciales existantes soient suffisantes. Je crois que les politiques provinciales doivent relever les critères qui aident la police et les responsables de l'élaboration des politiques à faire la distinction entre les questions de politique et les questions opérationnelles, tant au cours d'un incident critique qu'avant ce dernier. Cette démarche est nécessairement subordonnée au fait d'essayer de déterminer quelles valeurs, quels intérêts ou quels objectifs les mots « politique » et « opération » sont destinés à représenter au départ.

Il serait peut-être plus simple de commencer par décrire quels types de décision se rangerait probablement dans la catégorie des « opérations ». Cela inclutrait certainement les décisions qui relèvent de l'élément central « application de la loi » de l'indépendance de la police qui a été établi par l'arrêt *Campbell et Shirose*.

Suivant les circonstances, les décisions « opérationnelles » pourraient également inclure celles que la police seule, du fait de son expertise, a la compétence voulue pour les prendre. On peut aussi les qualifier de décisions « expertes » qui, dans la plupart des circonstances, devraient être laissées au soin des services de police à cause de leur formation et de leurs connaissances professionnelles. Dans certaines circonstances, on pourrait aussi qualifier ces décisions de « décisions

tactiques ». Une dernière catégorie de décisions « opérationnelles » pourrait porter le nom de décisions de « mise en œuvre », dans le cadre desquelles la police s'est vue confier la responsabilité d'exécuter les politiques ou les protocoles auparavant identifiés et convenus pour la guider.

Les décisions de « politique », en revanche, tendent à se présenter lorsque les processus ou les structures de prise de décisions « opérationnelles » ordinaires de la police sont considérés comme non appropriés ou insuffisants pour régler un problème. Dans ces circonstances, il peut être nécessaire que le gouvernement intervienne pour faire un choix entre des priorités publiques contradictoires, pour identifier ou résoudre des questions non policières, pour établir des précédents en vue de la prise de décisions ultérieures, pour revendiquer d'importants principes ou droits démocratiques, ou lorsque les questions en jeu relèvent par ailleurs du domaine des politiques publiques. Les gouvernements auront aussi toujours le droit de prendre des décisions de politique dans les secteurs relevant de leurs pouvoirs juridiques. D'un point de vue pratique, une décision opérationnelle peut nécessiter une certaine forme d'intervention de politique si la décision opérationnelle :

- nécessite des ressources financières ou d'autres ressources imprévues;
- peut avoir une incidence sur des tiers ou des questions qui ne sont pas directement visées par la situation ou le problème en question;
- est nécessaire pour revendiquer des principes ou des droits juridiques/démocratiques ou pour mettre en équilibre ces principes ou ces droits avec les priorités et les pratiques en matière de services de police;
- soulève des questions qui recoupent plusieurs secteurs de compétence;
- peut créer un précédent pour des situations opérationnelles semblables dans l'avenir;
- nécessite l'intervention de niveaux d'autorité supérieurs pour résoudre le problème opérationnel;
- doit être prise dans un vide, où les personnes qui prennent les décisions opérationnelles ne sont pas guidées par une politique ou un protocole.

Un autre critère important pour déterminer si une chose relève des « politiques » ou des « opérations » est la question de savoir si la directive que propose

le gouvernement peut être appliquée à d'autres situations. Par exemple, les politiques relatives au recours à la force ou à la négociation avec les manifestants devraient généralement pouvoir être appliquées à des conflits similaires, même lorsque la politique en question a d'abord été établie dans le contexte d'un conflit particulier.

Les critères généraux qui s'appliquent à l'intérêt du gouvernement à l'égard des services policiers sont également liés de près aux valeurs de la transparence et de l'obligation redditionnelle. Autrement dit, pour être transparentes et pour qu'il soit possible d'en rendre compte, il faudrait généralement que les politiques gouvernementales puissent être mises par écrit, diffusées et appliquées dans des cas similaires. Il est difficile de justifier que l'on donne à des gouvernements le pouvoir d'émettre des directives de « politique » qui ne peuvent pas être ou ne seront pas mises par écrit et portées à la connaissance du public à un moment quelconque.

Je tiens à souligner que les critères que j'ai relevés ne peuvent pas et ne devraient pas être considérés comme des points de référence définitifs ou exhaustifs pour la démarcation à faire entre les politiques et les opérations. Au contraire, cette démarche présume que les politiques et les opérations seront toujours des notions fluides, soumises à une interprétation et à une nouvelle interprétation raisonnables suivant le contexte. Cette démarche est également subordonnée à l'adoption de mesures garantissant que toutes les directives de « politique » du gouvernement et la plupart des décisions « opérationnelles » de la police sont transparentes et qu'il est possible d'en rendre compte, peu importe l'endroit où la ligne de démarcation entre les politiques et les opérations est établie dans des circonstances précises.

Je m'empresse d'ajouter que même lorsque le gouvernement occupe le champ des politiques, la police conservera quand même son pouvoir discrétionnaire et son indépendance à l'égard de nombreuses questions opérationnelles lorsque la politique du gouvernement sera mise en œuvre. Par exemple, la police conserverait encore le pouvoir discrétionnaire de décider quand arrêter des gens, même si le gouvernement a établi une politique claire et transparente indiquant qu'une occupation autochtone sera considérée comme une simple affaire d'intrusion. L'élément central de l'indépendance de la police n'aurait aucun sens si le gouvernement pouvait ordonner quand et (ou) comment faire appliquer la loi. Cela signifie, par exemple, que ni le ministre compétent ni qui que ce soit d'autre au sein du gouvernement ne devraient tenter de spécifier un délai dans lequel chasser des manifestants. Agir ainsi serait une ingérence dans le pouvoir discrétionnaire de la police en matière d'application de la loi et dans son expertise quant à la question de savoir si des arrestations peuvent être effectuées et de quelle façon arrêter des gens en toute sécurité.

### **12.5.2 Politique des opérations**

Une importante catégorie — ou sous-catégorie — du pouvoir qu'a le gouvernement d'établir des politiques régissant les services policiers a trait à la « politique des opérations ». Cette expression est habituellement attribuée à la Commission McDonald, parce que cette dernière a analysé le concept en détail au cours de son examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

La Commission McDonald a conclu que le gouvernement, par l'entremise du ministre compétent, avait un intérêt légitime dans les politiques qui guidaient les opérations. La Commission a défini comme suit « la politique des opérations » :

Il s'agit des politiques que le Service de sécurité devrait appliquer dans ses méthodes d'enquête, dans son analyse des résultats de ses enquêtes ainsi que dans les comptes rendus de ces résultats qu'il fait au gouvernement. Toutes les politiques des opérations doivent être dirigées depuis le niveau ministériel. Par exemple, la question de savoir si une nouvelle cible étrangère particulière devrait faire l'objet d'une surveillance et, si oui, quelle méthode de surveillance il faudrait utiliser, est une question de politique, même si l'on pourrait clairement qualifier une telle décision d'intervention dans les opérations. Dans le domaine de la sécurité, les politiques et les opérations ne peuvent pas être dissociées, et toute tentative pour le faire est vouée à l'échec<sup>45</sup>.

La Commission a traité de la « politique des opérations » principalement dans le contexte de la nouvelle agence nationale du renseignement de sécurité qu'elle proposait. Elle a toutefois indiqué que ses recommandations concernant la connaissance et la direction ministérielles de la « politique des opérations » s'appliquaient aussi à la GRC :

À notre avis, les méthodes, les pratiques et les procédures qu'utilise la GRC dans le cadre de l'exécution de son mandat d'application du droit criminel — la « façon dont elle le fait » pour reprendre les paroles du premier ministre — devraient préoccuper de façon constante le ministre compétent. Nous croyons que le Solliciteur général du Canada a non seulement le droit d'être tenu suffisamment au courant de la situation mais aussi l'obligation de s'assurer qu'il est suffisamment mis au courant de cette dernière<sup>46</sup>.

La Commission Arar a confirmé aussi l'importance d'une participation ministérielle aux politiques des opérations dans le domaine de l'application des

lois relatives à la sécurité nationale. Plus précisément, elle a loué l'utilisation qui était faite de directives ministérielles pour fournir une orientation de principe à la GRC au sujet de questions opérationnelles liées aux fonctions de sécurité nationale de la GRC<sup>47</sup>.

Je suis d'accord que le gouvernement provincial devrait avoir le pouvoir d'établir une « politique des opérations » pour la Police provinciale de l'Ontario et les autres corps de police en Ontario. Je crois qu'il s'agit là d'un exercice légitime et bénéfique de la fonction d'élaboration de politiques du gouvernement provincial, comme l'ont également conclu les Commissions McDonald et Arar.

Les trois directives ministérielles qui ont été émises à la GRC et qui sont citées dans le rapport de la Commission Arar illustrent de manière utile la portée des directives ministérielles ainsi que leurs avantages. Ces directives portent sur des ententes de partage de renseignements entre la GRC et d'autres organismes, les enquêtes de la GRC dans des secteurs « sensibles », comme les syndicats, les institutions religieuses et le milieu universitaire, ainsi que l'obligation, pour la GRC, d'informer le ministre des enquêtes qui sont susceptibles de susciter une controverse. Chaque directive établit les attentes générales du gouvernement quant à la façon dont la GRC s'acquittera de ses fonctions dans certains secteurs ou certaines situations. Ce faisant, le gouvernement fédéral a énoncé, de manière transparente et prospective, ses objectifs en matière de politiques et d'opérations dans ces domaines. Comme les directives sont transparentes, l'obligation redditionnelle s'en trouve améliorée. Comme elles sont prospectives, le risque de controverse ou d'activités répréhensibles est amoindri.

La GRC a publiquement reconnu que ces directives aident à établir un cadre de politique pour les secteurs de ces activités que les instances politiques doivent clarifier. La GRC a également déclaré que les directives lui procurent des normes, dans des secteurs particuliers des activités policières, qui lui permettent de trouver un juste équilibre entre les droits individuels et des pratiques policières efficaces. La GRC a de plus déclaré que les directives sont utiles car elles informent le public de la nature de la surveillance qu'exercent les instances politiques sur la GRC<sup>48</sup>.

Il existe de nombreux exemples de « politiques des opérations » à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial. L'une de celles qu'il vaut la peine de mentionner, et que le gouvernement de l'Ontario a établies, est la Politique intérimaire d'application de la loi (PIAL).

À l'instar de la GRC, la Police provinciale de l'Ontario a convenu qu'il est approprié et souvent avantageux pour les gouvernements d'établir des « politiques des opérations » :

Il est utile que le gouvernement élabore des politiques qui ont une incidence générale sur les opérations policières... En fait, les lois et les règlements qui régissent la conduite et les normes de la police (*Code criminel*, *Code de la route*, *Loi sur les services policiers*, *Normes provinciales relatives au caractère convenable et à l'efficacité des services policiers*, etc.) représentent les décisions de principe prises par les gouvernements qui ont une incidence directe sur les opérations. Les décisions de principe qui visent à prioriser les mesures d'application de la loi contre « les armes et les bandes », les activités illégales de motards ou le terrorisme représentent des choix qui ont une incidence directe sur les opérations policières. Il convient donc d'éviter les simplifications exagérées qui font abstraction du rôle légitime que joue le gouvernement dans les questions de nature opérationnelle. Les expressions « décisions opérationnelles spécifiques » et « opérations quotidiennes de la police » sont sans nul doute conçues — imparfaitement peut-être — pour reconnaître le rôle légitime que joue le gouvernement dans les « politiques des opérations », tout en évitant de s'ingérer dans les opérations précises ce qui donnerait lieu à des services de police partisans ou à une apparence de tels services<sup>49</sup>.

Jusqu'ici, mon analyse a été axée sur la *façon* dont les politiques et les opérations se recoupent. Je crois qu'il est tout aussi important de souligner qu'il *faudrait* que les politiques et les opérations se recoupent très souvent. Les décisions de politiques avisées que prend le gouvernement sont très souvent éclairées par les politiques opérationnelles de la police. Les décisions opérationnelles de la police sont, par ricochet, éclairées comme il se doit par les décisions de politiques du gouvernement.

### **12.5.3 Échange de renseignements**

Est-il bon que la police et le gouvernement échangent des renseignements au cours d'un incident? Est-il bon que le gouvernement demande à la police de lui fournir des renseignements sur la conduite d'une opération? Est-il possible de distinguer ces demandes des tentatives faites pour influencer la police au sujet de questions d'ordre opérationnel?

La Commission McDonald a conclu que le ministre compétent devrait toujours avoir le droit d'être informé de n'importe quelle affaire de nature opérationnelle, même celle qui concerne un cas particulier, si elle suscite une importante question de politique publique<sup>50</sup>. La Commission Arar a confirmé aussi que le ministre devrait être informé de la conduite de la GRC<sup>51</sup>. Le Rapport

Patten recommande lui aussi que, dans presque tous les cas, la Commission de police devrait être en mesure d'exiger un rapport du chef de la police, même en ce qui concerne les affaires opérationnelles<sup>52</sup>.

Je suis d'accord que le gouvernement a le pouvoir légitime de recevoir de la police des renseignements sur les opérations policières en cours. Ce pouvoir est justifié par le principe de l'obligation redditionnelle ministérielle.

J'ai conclu aussi qu'il incombe très souvent au gouvernement de tenir la police au courant des décisions de politique pertinentes s'il peut raisonnablement prévoir que ces décisions auront une incidence sur les opérations policières ou sur la sécurité du public.

La nécessité d'un échange entier et franc de renseignements entre la police et le gouvernement est un processus tout à fait bilatéral. L'échange de renseignements favorise de meilleures politiques et *de meilleures décisions opérationnelles*. Je crois que ce serait donc une erreur d'interdire tout simplement les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement. La Police provinciale de l'Ontario était d'accord avec cette opinion. Elle a déclaré à la Commission que « la capacité de la police de prendre des décisions opérationnelles avisées... exige que le gouvernement lui communique les décisions de politique pertinentes, et qu'il le fasse en temps opportun »<sup>53</sup> :

L'expérience illustre ce point de nombreuses façons. Par exemple, si un gouvernement décide de négocier avec les occupants, ou après avoir mené de telles négociations, s'il décide d'y mettre fin, ces décisions ont souvent une incidence sur la sécurité publique, et obligeront généralement la Police provinciale de l'Ontario à considérer quelles ressources doivent être disponibles ou quelles mesures proactives doivent être prises pour amoindrir le risque de violence lorsque ces décisions gouvernementales seront connues. La décision que prend le gouvernement de mettre fin aux négociations peut exiger que des agents additionnels ou l'UPO soient au moins présents sur les lieux, ou amener les membres de l'ERA à discuter avec les occupants de leurs attentes mutuelles, ainsi que de la façon de régler les questions de sécurité publique<sup>54</sup>.

La police devrait recevoir des renseignements, et en fournir. Il faut toutefois s'assurer que les renseignements échangés sont fiables et exacts. Il faut aussi veiller à ce que les échanges de renseignements ne se transforment pas en tentatives voilées pour diriger de façon inappropriée les opérations policières. C'est donc dire que n'importe quelle directive transmise à la police doit être donnée d'une manière claire et transparente, qui cadre avec l'obligation redditionnelle, tant

prescrite par la loi que politique, du ministre chargé de la Police provinciale de l'Ontario. En règle générale, toute directive donnée à la police devrait être mise par écrit. La police devrait également avoir accès à des mécanismes qui lui permettent de demander que toute tentative informelle de la part du gouvernement pour la diriger ou l'influencer lui soit adressée par les voies ministérielles appropriées et officialisées par écrit.

L'obligation redditionnelle ministérielle est particulièrement importante dans le contexte des manifestations et occupations autochtones. La complexité des intérêts et des enjeux en cause dans ces situations signifie souvent que la police doit donner des renseignements et en recevoir de nombreux secteurs différents du gouvernement. Quoi qu'il en soit, l'obligation redditionnelle ministérielle exige qu'en général, les échanges de renseignements soient filtrés par les voies ministérielles appropriées, et ce, d'une manière transparente et responsable.

Dans le contexte d'une crise, des renseignements et des directives sont souvent échangés dans le cadre de réunions d'urgence, d'appels téléphoniques ou d'autres communications rapides ou spontanées. Les réunions et les communications de ce genre suscitent facilement des préoccupations au sujet d'une ingérence gouvernementale inappropriée et non documentée dans des opérations policières. La « réunion à la salle à manger » du 6 septembre 1995 en est un exemple typique.

Il ne sera pas toujours facile de trouver le juste équilibre lors d'une crise. La meilleure façon de minimiser les risques d'une ingérence politique ou gouvernementale non appropriée, ou de perception d'une telle ingérence, est d'établir des mesures de protection institutionnelles et procédurales qui garantissent que les contacts ont généralement lieu dans le cadre des lignes de communication établies ainsi que dans le cadre des lignes hiérarchiques ministérielles. Il faut aussi que les détails relatifs à tout renseignement échangé entre la police et le gouvernement soient consignés aussi rapidement et précisément que possible.

#### **12.5.4 Conseils et directives**

Le gouvernement peut-il donner des « conseils » à la police au sujet d'une affaire opérationnelle sans lui donner de « directives »? En d'autres termes, un gouvernement peut-il donner son opinion à la police sur une affaire de nature opérationnelle sans franchir les limites d'une ingérence interdite?

La Commission McDonald a conclu que le ministre compétent pouvait non seulement demander des renseignements sur les opérations policières, mais aussi « donner des conseils au commissaire de la [GRC] et faire part à ce dernier de l'opinion du gouvernement sur l'affaire, mais il ne devrait pas être habilité à lui donner des *directives* »<sup>55</sup>. Cette distinction et cette recommandation sont

intégrées à juste titre dans au moins un des documents de principe du gouvernement provincial qui porte sur l'indépendance de la police :

Même si, selon cette analyse, le ministre n'a pas le droit d'intervenir dans des cas particuliers où des agents de la Police provinciale de l'Ontario ont exercé leurs fonctions quasi judiciaires, le ministre peut être informé d'une affaire opérationnelle particulière, même dans un cas particulier, si cette affaire suscite une importante question de politique publique. Dans de tels cas, le ministre devrait pouvoir donner des conseils au commissaire et exprimer l'opinion du gouvernement sur l'affaire, mais il ne devrait pas avoir le pouvoir de lui donner des directives<sup>56</sup>.

À mon avis, la distinction qu'il y a entre les conseils et les directives n'est ni avisée ni défendable. Je crois que toutes les tentatives faites pour influencer la police devraient être non ambiguës et transparentes.

Le document de base que le professeur Roach a établi pour la Commission décrit la façon dont de nombreux intervenants gouvernementaux, dans diverses controverses touchant les relations entre la police et le gouvernement, ont défendu leurs gestes en faisant valoir qu'ils cherchaient simplement à obtenir des renseignements de la police, ou alors à leur fournir simplement des conseils.

À divers stades, les ministres compétents et les membres de leur équipe ont invoqué l'idée controversée qu'ils tentaient d'obtenir des renseignements de la police et de lui en transmettre, et non de diriger, voire d'influencer, leurs actions. Il y a un danger que cette distinction échappe au public et peut-être même à la police<sup>57</sup>.

Je souscris à la distinction que l'on fait souvent entre le fait d'échanger des renseignements et les tentatives que fait le gouvernement pour influencer la police. Cependant, je ne souscris pas à la distinction qui est faite entre le fait de fournir des « conseils » et des « directives » à la police. La perspective que le gouvernement donne des « conseils » et non des « directives » crée presque inévitablement une apparence d'influence répréhensible. Elle crée aussi une zone exempte de toute obligation redditionnelle, une zone dans laquelle les gouvernements seraient à tout jamais capables de nier de façon plausible toute responsabilité à l'égard des interprétations raisonnables de leurs actes. À mon avis, tout ce qui dépasse l'échange de renseignements entre le ministre responsable et le commissaire devrait revêtir la forme d'une directive claire et écrite à l'intention du commissaire. Toute autre chose va à l'encontre des principes de la transparence et de l'obligation redditionnelle – deux valeurs qui occupent une place prépondérante

dans le présent rapport. Il est intéressant de noter que je suis conforté dans cette conclusion par des observations utiles qui ont été faites pour le compte de la Police provinciale de l'Ontario :

Si le gouvernement ne devrait pas fournir de *directives* à la police dans un contexte opérationnel, il s'ensuit de façon générale qu'il ne devrait même pas donner des *conseils* non exécutoires dans ce contexte. En effet, les avantages que l'on peut associer à cet échange de vues céderont généralement le pas au danger que les conseils non exécutoires soient perçus comme une directive ou comme une tentative pour influencer indûment la police. Comme on le verra plus loin, si la communication a lieu, il est possible de régler les préoccupations en mettant par écrit la communication et, ainsi, rehausser la transparence et l'obligation de rendre compte<sup>58</sup>.

## 12.6 Modernisation des relations entre la police et le gouvernement

Mon analyse des relations entre la police et le gouvernement m'a convaincu qu'il est nécessaire de mettre à jour le concept ou le principe de l'indépendance de la police à la lumière d'une vision plus contemporaine de la façon dont la police et les gouvernements peuvent et devraient travailler de concert dans une démocratie moderne. Dans le reste de ce chapitre, j'analyserai et recommanderai un certain nombre de réformes d'ordre conceptuel et institutionnel qui, je crois, aideront à moderniser notre droit et nos politiques en matière de relations entre la police et le gouvernement.

### 12.6.1 Nouveau regard sur l'« indépendance »

Toute tentative pour moderniser les relations entre la police et le gouvernement doit commencer par un réexamen de l'expression « indépendance de la police ».

Pour dire les choses simplement, l'expression « indépendance de la police » est trompeuse. Le mot « indépendance » laisse entendre que les limites entre l'« indépendance » de la police et l'« autorité » du gouvernement peuvent être énoncées et comprises clairement. Nous avons déjà vu que cela n'est pas toujours possible, ou souhaitable.

Le mot « indépendance » implique aussi une vaste zone de discrétion policière indépendante et absolue, qui va manifestement à l'encontre du fait que l'on peut demander à la police d'expliquer ses décisions et ses activités, même lorsqu'il est question de l'élément central d'application de la loi.

L'expression est également trompeuse et irréaliste parce que notre démocratie confère au ministre responsable le droit — l'obligation — de trancher des questions de politique, y compris les « politiques des opérations ». Le pouvoir légitime qu'a le ministre d'intervenir dans ces questions contredit toute prétention ou allusion d'*« indépendance »* véritable.

Enfin, il n'est ni réaliste ni utile de considérer que le gouvernement et la police agissent forcément dans des sphères distinctes qui sont clairement définies. Il y a plutôt de nombreux secteurs qui se chevauchent, dans lesquels la police et le gouvernement peuvent tous deux avoir des intérêts légitimes.

#### *12.6.1.2 Responsabilité opérationnelle de la police*

La *Patten Commission on Policing in Northern Ireland* a conclu qu'il faudrait abandonner l'expression « indépendance de la police » en faveur de l'expression « responsabilité opérationnelle de la police », de façon à faire ressortir l'obligation redditionnelle de la police à l'égard de l'exercice de ses pouvoirs :

Une longue analyse nous a amenés à considérer que l'expression « indépendance opérationnelle » constitue en soi une bonne part du problème. Dans une société démocratique, tous les agents de l'État doivent être entièrement redevables envers les institutions de cette société de l'exécution correcte de leurs fonctions, et un chef de police ne peut pas faire exception. Aucun agent de l'État, et cela inclut les chefs de police, ne peut être « indépendant ». En fait, vu les pouvoirs extraordinaires dont dispose la police, il est essentiel que l'exercice de ces pouvoirs soit soumis à l'examen le plus strict et le plus efficace possible. Les arguments en faveur de l'*« indépendance opérationnelle »* — à savoir que cette dernière minimise le risque d'influence politique et impose à juste titre au chef de la police le fardeau de prendre des décisions sur des questions au sujet desquelles lui seul possède les faits et la compétence nécessaires — sont des arguments puissants, mais ce n'est pas l'*« indépendance »* qu'ils étaient mais la *« responsabilité »*. Nous préférions, de loin, l'expression *« responsabilité opérationnelle »* à l'expression *« indépendance opérationnelle »*<sup>59</sup>.

Je suis d'accord que l'expression « responsabilité opérationnelle de la police » est en général une meilleure façon de conceptualiser et de décrire notre vision contemporaine de ce que l'on appelle souvent l'*« indépendance de la police »*. L'expression *« indépendance de la police »*, dans la mesure où elle est descriptive et réaliste, ne devrait pas s'appliquer au-delà de l'élément central des décisions

que prend la police en exerçant ses pouvoirs d'application de la loi dans des cas particuliers. À mon avis, toute conception plus large de l'« indépendance de la police » est dépassée, et potentiellement trompeuse. Je crois que le concept de la « responsabilité opérationnelle de la police » fait mieux ressortir les valeurs de base que j'ai mentionnées dans le présent rapport.

#### *12.6.1.3 Responsabilité ministérielle en matière de politiques*

Bien que je sois d'accord avec le Rapport Patten que la « responsabilité opérationnelle de la police » est un terme meilleur qu'« indépendance de la police », je ne crois pas que ce rapport est allé assez loin. À mon avis, le concept de la « responsabilité opérationnelle de la police » doit être apparié et pondéré avec le concept complémentaire et contemporain de la « responsabilité ministérielle en matière de politiques ». Ce concept reconnaît et souligne que la démocratie canadienne dépend du fait que le ministre compétent assume la responsabilité ultime des politiques qu'applique la police<sup>69</sup>.

Il est important d'établir de manière explicite les « responsabilités » du ministre responsable parce que cela indique clairement que ce dernier et son gouvernement se trouvent dans l'obligation durable et positive d'élaborer et (ou) d'examiner des politiques en matière de services policiers, ainsi que d'expliquer et de défendre ces politiques devant l'Assemblée législative. Ce faisant, le concept de la « responsabilité ministérielle en matière de politiques » confronte et (il est à souhaiter) dissuade l'abdication ou l'escamotage, par des ministres ou par le gouvernement, des activités de supervision appropriées ainsi que des responsabilités en matière de politiques.

Le fait que le gouvernement et le ministre se soustraient à leurs responsabilités est un risque sérieux dans les relations entre la police et le gouvernement. Je suis tout à fait d'accord avec feu le professeur John Edwards que « toute retenue indue de la part du ministre responsable pour ce qui est de solliciter des renseignements sur les méthodes et les procédures de la police peut-être autant une faute qu'une ingérence indue dans le travail »<sup>70</sup>.

S'il survient un désaccord entre les politiques que propose la police et celles du gouvernement élu, le ministre responsable est en mesure d'ordonner à la police de poursuivre ses politiques. Il doit, bien sûr, fournir ces politiques de manière transparente de façon à ce que lui-même et son gouvernement puissent être tenus responsables de ces décisions.

En résumé, je crois que les expressions « responsabilité opérationnelle de la police » et « responsabilité ministérielle en matière de politiques » sont celles qui représentent le mieux les sphères chevauchantes et complexes de pouvoirs et de responsabilités qui caractérisent le monde moderne des relations entre la

police et le gouvernement. Ces expressions font également ressortir qu'il incombe autant à la police qu'au ministre d'expliquer et de justifier leurs actes au public.

Une autre vertu de cette nouvelle conceptualisation de l'indépendance de la police est que le concept de la responsabilité complémentaire du ministre et de la police figure déjà dans des lois existantes qui régissent la police et le gouvernement. La police exerce diverses fonctions d'application de la loi et de maintien de la paix en vertu de la *Loi sur les services policiers* et du *Code criminel*. Les commissions de police locales ont également une longue liste de « responsabilités » à assumer aux termes du paragraphe 31(1) de la *Loi sur les services policiers*. Enfin, le ministre a diverses responsabilités à assumer sur le plan de l'élaboration des politiques et est assujetti à des normes provinciales qui figurent implicitement dans la longue liste d'obligations que comporte l'article 3 de la *Loi sur les services policiers*. La reconnaissance de ces responsabilités complémentaires est donc non seulement explicite dans les lois existantes, mais aussi plus conforme aux traditions exemplaires de services publics qui devraient guider à la fois la police et le gouvernement.

#### **12.6.2 Quatre modèles de relations entre la police et le gouvernement**

Le document de base que le professeur Roach a établi pour la Commission décrit quatre modèles possibles de relations entre la police et le gouvernement<sup>62</sup>. Chacun de ces modèles représente une étape dans un éventail de mécanismes juridiques et institutionnels de recharge.

Les modèles de ce type offrent un moyen commode de mettre en lumière des options de politiques différentes, ainsi que les choix de valeur et les hypothèses qui sont implicites dans le choix de ces politiques. J'analyse les modèles du professeur Roach afin de déterminer quel est celui qui correspond le mieux aux principes et aux priorités que j'ai relevés. Ce modèle deviendra ensuite le fondement théorique ou de principe des recommandations détaillées figurant à la fin du présent chapitre.

Le premier modèle du professeur Roach est celui de l'« indépendance complète de la police ». Il repose sur une interprétation large de la doctrine *Blackburn* et sur la vaste conception de l'indépendance de la police qu'a exposée l'ancien premier ministre Trudeau. Ce modèle pose essentiellement en principe que la police devrait être exempte de directives gouvernementales sur toutes les affaires opérationnelles. Il trouve un certain appui au paragraphe 31(4) de la *Loi sur les services policiers*, qui dispose que la commission de police municipale ne peut donner des directives au chef de police « au sujet de décisions opérationnelles particulières ni des opérations quotidiennes du corps de police ».

De nombreuses parties à la Commission ont présenté des mémoires et des

recommandations qui étaient concrètement ce modèle, et s'appuient vraisemblablement sur la croyance que ce dernier crée un bouclier imperméable contre la perception ou le fait d'une influence politique ou partisane. L'appui à l'égard de ce modèle est aussi fondé probablement sur la croyance que les risques et les conséquences d'un comportement répréhensible de la police sont nettement inférieurs aux risques et aux conséquences d'une ingérence politique répréhensible.

Malheureusement, si on l'amène jusqu'à son extrême logique, ce modèle pourrait faire de la police un organe qui ne rendrait compte qu'à lui-même et minerait sérieusement la responsabilité ministérielle. Il pourrait aussi inciter à renoncer aux responsabilités politiques à l'égard des politiques régissant les services de police. L'indépendance complète de la police présente aussi le risque de réduire à néant les principes de transparence et d'obligation redditionnelle si l'obligation redditionnelle de la police devient à toutes fins pratique volontaire. L'Association canadienne des libertés civiles (ACLC) a soulevé une autre objection importante à l'égard de ce modèle dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission :

Pourquoi faudrait-il présumer que le gouvernement a le monopole de la motivation politique? Il n'y a tout simplement aucune raison de croire que les autorités policières sont dénuées de ce genre de prédisposition. Et qu'en est-il des autres préjugés qui sont susceptibles de façonner le comportement de la police? Il a été allégué, par exemple, que certaines opérations policières ont été influencées par le racisme ou l'homophobie au sein du corps policier. Entre la police et le gouvernement élu, pourquoi faudrait-il que ce soit la police qui ait le droit de commettre la dernière erreur<sup>102</sup>?

Le deuxième modèle du professeur Roach est celui de l'« indépendance de base de la police ». Ce modèle est fondé sur une interprétation plus étroite de l'indépendance de la police, définie par le professeur Roach comme une « indépendance de base » ou « quasi judiciaire ». Le modèle est fondé sur l'arrêt *Campbell et Shirose*. Il définit l'indépendance de la police comme une indépendance par rapport aux directives gouvernementales concernant l'exercice des décisions prises en matière d'application de la loi.

L'« indépendance de base de la police » a un pedigree impressionnant. Il concorde avec les approches qu'ont suivies la Commission McDonald, la Commission Marshall, la Commission relative à l'APEC et la Commission Arar.

Ce modèle établit un équilibre plus attrayant entre les principes que j'ai adoptés, car il protège le pouvoir discrétionnaire qu'a la police de faire respecter la primauté du droit tout en permettant que le ministre donne des directives sur un large

éventail d'autres questions, notamment celles qui ont une incidence sur la politique des opérations. C'est donc dire que ce modèle est, potentiellement, en harmonie avec les concepts des zones chevauchantes de la responsabilité opérationnelle de la police et de la responsabilité gouvernementale en matière de politiques. De ce fait, le modèle de l'« indépendance de base de la police » semble compatible avec les principes de la démocratie constitutionnelle et de l'obligation redditionnelle.

Un troisième modèle de relations entre la police et le gouvernement est celui des « services policiers gouvernementaux ». Ce modèle définit de façon stricte l'indépendance de la police par rapport au gouvernement. Il accepte aussi que des organismes centraux du gouvernement joueront un rôle fort important dans la direction de la police.

Bien que le modèle des « services policiers gouvernementaux » reflète sans aucun doute les pressions et les tendances en faveur d'une autorité centralisée au sein des gouvernements fédéral et provincial, il est incompatible avec les principes du gouvernement démocratique et le libellé explicite de la *Loi sur la GRC* et de la *Loi sur les services policiers*. Le modèle des « services policiers gouvernementaux » présente aussi le risque bien réel de créer des situations dans lesquelles des éléments différents du gouvernement pourraient interagir avec la police, et peut-être même la diriger, sans assumer aucune responsabilité.

Le dernier modèle de relations entre la police et le gouvernement du professeur Roach est celui des « services policiers démocratiques ». Le point de départ de ce modèle est une reconnaissance de l'indépendance de base ou quasi judiciaire de la police par rapport à des directives du gouvernement sur les décisions relatives à l'application de la loi. Ce modèle reconnaît cependant qu'il faudrait informer le ministre compétent de tous les aspects des opérations policières afin de favoriser les formes explicatives et coopératives d'obligation redditionnelle et de garantir le pouvoir qu'a le ministre d'intervenir dans des questions de politique. Le professeur Roach explique que le modèle démocratique des services de police prend au sérieux les contestations relatives à la responsabilité du ministre et tente de l'affermir en mettant un accent nouveau sur des directives ministrielles transparentes. Ce modèle est compatible avec le cadre général de la *Loi sur les services policiers*, ainsi qu'avec le consensus général qui se dégage des enquêtes canadiennes qui ont porté sur les relations entre la police et le gouvernement.

Le concept des « services de police démocratiques » est à distinguer de celui de l'« indépendance de base de la police » parce que le premier des deux vise explicitement à promouvoir la transparence et la participation du public aux politiques concernant les services de police. Ce modèle va plus loin que celui de l'« indépendance de base de la police », en ce sens qu'il vise à revitaliser la responsabilité du ministre et contrer les tendances à une centralisation

accrue du gouvernement. De ce fait, il est compatible avec la responsabilité que confère au ministre la *Loi sur les services de police*, avec les principes d'un gouvernement démocratique, avec l'obligation redditionnelle ministérielle, de même qu'avec la transparence. Pour ces raisons, je crois que le modèle des « services de police démocratiques » est le cadre conceptuel qui convient le mieux aux relations entre la police et le gouvernement en Ontario.

### ***12.6.3 Principes dans la pratique : services de police démocratiques***

Le modèle des services de police démocratiques met en équilibre de manière plus efficace les principes et les objectifs qui sont relevés dans le présent rapport. Il crée aussi un cadre souple, transparent et responsable au sein duquel la police et le gouvernement peuvent exercer leurs responsabilités respectives, même pendant une crise qui se déroule rapidement. En fait, la souplesse, la transparence et l'obligation redditionnelle sont les caractéristiques de base de ce modèle.

Ce modèle de services de police est en soi démocratique, parce qu'il reconnaît qu'il est à la fois impossible et peu souhaitable de disposer de politiques statiques sur les services de police. Des ministres et des gouvernements différents adopteront inévitablement des politiques différentes pour les services de police. Le modèle des services de police démocratiques encourage explicitement à recourir à des directives ministérielles pour assurer la transparence de ces changements et l'obligation d'en rendre compte.

Les services de police démocratiques reconnaissent aussi qu'il sera impossible d'arriver dans toutes situations à un consensus au sujet de la ligne de démarcation entre les responsabilités de la police et celles du gouvernement. La souplesse inhérente aux directives ministérielles signifie que ces dernières pourraient être adaptées à des situations précises.

La dernière qualité du modèle des services de police démocratiques est qu'il reconnaît et favorise la participation démocratique en encourageant à discuter, à évaluer et à établir les politiques concernant les services de police d'une manière transparente et responsable.

Il va sans dire que les instruments de politique qui sont utilisés pour favoriser des services de police démocratiques n'ont pas besoin d'être limités à des directives du ministre. Il peut y avoir d'autres initiatives institutionnelles, de principe ou procédurales qui favorisent les services de police démocratiques.

### **12.7 Promotion des services de police démocratiques**

Ce ne sont pas les mécanismes de reddition de comptes qui manquent pour les activités de la police et du gouvernement. En plus d'être soumis à la supervision

du ministre et des commissions de police, la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps policiers en Ontario sont assujettis à un large éventail de mécanismes internes et externes de reddition de comptes, y compris les questions à l'Assemblée législative, les examens de comités législatifs, les plaintes du public, les poursuites civiles et les poursuites criminelles, les demandes d'accès à l'information, les enquêtes de l'Unité des enquêtes spéciales (UES), les médias et les enquêtes des coroners.

Cependant, l'une des dures réalités d'Ipperwash est que chacun de ces mécanismes a été utilisé, à un certain point, pour tenir des individus et des institutions publiquement responsables. Pourtant, il a quand même fallu tenir une enquête publique pour mettre au jour certaines des décisions clés qui allaient finalement aider le public à bien comprendre les faits et les enjeux. Cela est manifestement insatisfaisant, selon n'importe quelle norme d'obligation redditionnelle en démocratie.

L'obligation redditionnelle publique et des services de police démocratiques ne peuvent pas dépendre de ce genre d'effort soutenu, coûteux et fort long pour aller au fond des problèmes ou des controverses qui touchent les relations entre la police et le gouvernement.

Plusieurs parties à la Commission ont recommandé que l'on procède à des réformes intéressantes et potentiellement utiles pour améliorer les relations entre la police et le gouvernement. Par exemple, l'Aboriginal Legal Services of Toronto (ALST) a recommandé que la province établisse une commission de police pour la Police provinciale de l'Ontario. J'analyse cette proposition plus loin dans le présent chapitre.

L'ALST a également recommandé que la province proclame un « protocole d'ingérence politique » qui établirait une procédure obligatoire à invoquer en cas d'allégations d'ingérence politique en rapport avec la police. Le protocole d'ingérence politique et les recommandations semblables visent à créer de nouveaux processus ou mécanismes institutionnels pour examiner en détail le comportement de la police ou du gouvernement à la suite d'une sorte quelconque d'allégation ou de preuve d'ingérence de la part du gouvernement.

J'ai des réserves au sujet de ce protocole et des propositions connexes. Il existe déjà de nombreux mécanismes redditionnels pour la Police provinciale de l'Ontario et d'autres corps de police, y compris les enquêtes de l'UES, les enquêtes de coroners, les demandes d'accès à l'information, les poursuites civiles, les poursuites criminelles et les enquêtes publiques, qui offrent la possibilité d'examiner en détail les relations entre la police et le gouvernement *après* une crise ou une controverse quelconque.

Il n'y a pas de raison de croire que des mécanismes d'obligation redditionnelle « post-incident » nouveaux ou additionnels seront plus efficaces pour

promouvoir de meilleures relations entre la police et le gouvernement que l'un quelconque des outils déjà disponibles. Je crois que l'objectif qui importe le plus devrait être de promouvoir de meilleures relations entre la police et le gouvernement *avant* qu'un incident survienne. Tout aussi important, je crois que les relations entre la police et le gouvernement soulèvent d'importantes questions de politique publique, qu'il existe ou non une controverse publique.

Il ne faudrait pas confondre les réserves que j'exprime avec une acceptation du *statu quo*. Des réformes s'imposent. Je suis convaincu que la *Loi sur les services policiers* devrait être modifiée et qu'il faudrait changer les politiques pour créer un cadre plus clair et plus moderne pour régir les relations entre la police et le gouvernement en Ontario. Dans ce nouveau cadre, l'accent devrait être mis sur le fait de clarifier les rôles et les responsabilités tout en assurant le respect des principes de transparence et d'obligation redditionnelle dans les décisions que prennent la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement provincial. Un autre avantage important de ces réformes est qu'elles sont susceptibles de favoriser la prise de meilleures décisions et de réduire au départ le risque que les relations entre la police et le gouvernement suscitent la controverse. J'analyse dans les sections qui suivent les éléments de ce nouveau cadre.

### **12.7.1 Précision des responsabilités de la police et du ministre**

Dans ce chapitre, mon analyse a été axée en grande partie sur le fait de concilier la relation appropriée entre l'indépendance de la police et les rôles et les responsabilités, qui se chevauchent et qui sont potentiellement source de confusion, de la police et du gouvernement.

J'ai déjà expliqué pourquoi je crois que les pouvoirs existants que confère le paragraphe 17(2) de la *Loi sur les services policiers*, lequel confie au commissaire un contrôle général sur la Police provinciale de l'Ontario « sous réserve des directives du solliciteur général », vont à l'encontre du consensus général au sujet de l'élément central d'application de la loi de l'indépendance de la police.

Comme première mesure, je recommande donc que l'on modifie l'article 17 pour qu'il prévoie que le pouvoir du solliciteur général de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario n'inclut pas de directives concernant des décisions précises en matière d'application de la loi qui sont prises dans des cas individuels, et ce, malgré le pouvoir qu'a le ministre de donner des directives en vertu de l'aliéna 3j) de la Loi. Cette disposition, d'une part, intégrerait les principes énoncés dans l'arrêt *Campbell et Shirose* et, d'autre part, créerait plus de certitude au sujet du sens fondamental de l'indépendance de la police.

Cependant, cette disposition ne réglerait pas en soi les questions fondamentales

concernant l'indépendance de la police et les relations entre la police et le gouvernement. Je crois qu'il faudrait modifier davantage la *Loi sur les services policiers* pour préciser que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario assume une responsabilité opérationnelle à l'égard du contrôle de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve de directives de politique écrites du ministre.

Cette seconde disposition intégrerait la distinction entre la « responsabilité opérationnelle de la police » et la « responsabilité ministérielle en matière de politiques » dont j'ai traité plus tôt dans le présent chapitre. L'expression « responsabilité opérationnelle » établirait fermement — voire soulignerait — que la police peut être tenue responsable après coup de la manière dont elle s'est acquittée de ses responsabilités opérationnelles. Cette modification établirait plus fermement aussi le pouvoir qu'a le ministre compétent d'assumer la responsabilité des directives de politiques, y compris celles qui ont trait à la politique des opérations.

Ces modifications, considérées conjointement, contribueraient dans une large mesure à établir un fondement législatif approprié pour les relations entre la police et le gouvernement en Ontario.

#### **12.7.2 Promotion de l'obligation redditionnelle du ministre**

Un second élément de réforme législative important dans les relations entre la police et le gouvernement est la nécessité de promouvoir l'obligation redditionnelle du ministre chargé des décisions qui se rapportent aux services policiers. Cette réforme traiterait des préoccupations soulevées à Ipperwash et ailleurs au sujet de la diffusion du processus décisionnel et de l'obligation redditionnelle concernant les décisions importantes qui sont prises en matière de services de police. Je recommande donc que l'on modifie la *Loi sur les services policiers* de façon à interdire à toute personne autre que le solliciteur général ou son délégué de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario. Cette disposition dénoterait clairement qu'un autre ministre, un député ou un membre du personnel politique ne devrait jamais tenter de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario, à moins que cette personne n'ait été désignée pour le faire. À première vue, cette réforme favoriserait l'obligation redditionnelle personnelle et amoindrirait les interventions externes et non justifiables, tout en reconnaissant que le ministre transmet souvent des directives par l'entremise de ses fonctionnaires.

Pour plus de certitude, il faudrait aussi que la Loi précise que les directives du ministre doivent être transmises au commissaire ou à son délégué. Le paragraphe 31(3) de la Loi représente un solide précédent en faveur de cette approche. Cette disposition interdit aux membres des commissions de police locales de

donner des ordres et des directives à n'importe quel membre du corps de police, et elle exige que les ordres et les directives soient directement transmis au chef de police. Cette modification ferait ressortir que les directives devraient toujours être transmises par la chaîne de commandement de la Police provinciale de l'Ontario, et jamais directement au commandant du lieu de l'incident ou à n'importe quel agent de police. Elle garantirait aussi que toutes les directives du ministre sont adressées aux agents de police ayant le grade, la formation et l'expérience nécessaires pour en être saisis.

Je reconnaissais que les comités interministériels et intergouvernementaux jouent souvent un rôle important et nécessaire au moment de déterminer la réponse du gouvernement à d'importants événements publics ainsi qu'aux occupations et manifestations autochtones. Il est néanmoins important dans notre démocratie que les directives du gouvernement soient transmises par l'intermédiaire du ministre responsable. Cela est nécessaire pour assurer la transparence et l'obligation redditionnelle requises, ainsi que pour parer au danger que la police se retrouve dans la position impossible d'avoir à faire face à des directives conflictuelles. L'obligation selon laquelle les directives doivent être établies par le solliciteur général ou son délégué garantit aussi que le contenu de la directive sera évalué par rapport à l'obligation qu'impose la loi au solliciteur général de s'abstenir de prendre des décisions directes en matière d'application de la loi dans des cas individuels, et d'une manière qui est sensible à l'histoire des relations entre la police et le gouvernement et qui se situe dans les limites appropriées de la *Loi sur les services policiers*.

### **12.7.3 Revitalisation des directives ministérielles**

Les modifications que je recommande ne résoudraient pas les problèmes définitionnels ou pratiques que pose l'étendue précise des pouvoirs respectifs de la police et du gouvernement. Comme nous l'avons vu plus tôt, il existe un certain nombre de questions complexes au sujet de la relation entre les politiques et les opérations, la politique des opérations, les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement, et la distinction floue entre les « directives » et les « conseils » du gouvernement.

À mon avis, ces questions ne se prêtent pas à une définition ou une codification législative. Le modèle des services de police démocratiques que je prône reconnaît que l'étendue de la teneur précise des responsabilités opérationnelles de la police et de la responsabilité du gouvernement en matière de politiques évolueront à la longue. Je suis convaincu que la meilleure façon d'aborder les difficultés que présente le fait de distinguer les politiques des opérations n'est pas de tenter d'établir une définition statique ou légaliste, mais plutôt de créer un

processus de solution des problèmes de définition des politiques et des opérations qui favorisera la transparence et l'obligation redditionnelle et qui sera compatible avec la responsabilité ministérielle.

Il se peut fort bien que le ministre responsable soit d'accord dans la plupart des cas avec la façon dont la police s'acquitte de ses responsabilités opérationnelles. Néanmoins, il est important, comme l'a reconnu la Commission McDonald, que le ministre responsable ait le loisir d'intervenir. J'ajouterais, cependant, qu'il est absolument crucial que cette intervention revête la forme d'une directive écrite du ministre qui, peut-être avec les restrictions nécessaires pour protéger les enquêtes en cours et les renseignements confidentiels, sera rendue publique.

Les directives ministérielles sont une solution attrayante pour un certain nombre de raisons.

Les directives ministérielles sont un moyen à la fois souple et transparent et responsable de fournir des directives gouvernementales à la police. Il n'y a pas de limite légale à leur application possible : elles peuvent être de nature prospective, générale ou précise.

Les directives ministérielles sont également des documents publics. De ce fait, elles ne sont pas soumises aux arguments concernant la confidentialité des travaux du Cabinet, un litige ou des priviléges de confidentialité, comme ceux qui sont survenus lors de la controverse entourant Ipperwash. Les directives ministérielles favorisent l'obligation de rendre des comptes au sujet des décisions prises parce qu'elles doivent être promulguées et retirées en public. Il y a aussi des chances que les directives ministérielles soient des énoncés durables d'une politique gouvernementale. Le fait qu'elles soient mises par écrit et publiques favorise l'établissement de politiques fondées sur des pratiques exemplaires, plutôt que sur des programmes ponctuels ou conçus en fonction d'une crise particulière.

Enfin, les directives ministérielles ne sont une solution ni nouvelle ni coûteuse. L'article 3j) de la *Loi sur les services policiers* confère déjà au ministre le pouvoir explicite de donner des directives aux corps de police de la province tout entière. Le processus d'établissement de directives ne requiert aucune réforme institutionnelle nouvelle ou coûteuse.

Il va sans dire que n'importe quel mécanisme de revitalisation des directives ministérielles doit s'accompagner d'un mécanisme public et transparent pour les émettre, les diffuser et les retirer. N'importe quelle directive doit aussi indiquer clairement qui l'a émise et à qui elle s'applique, et montrer qu'elle représente la politique du gouvernement. Une directive ministérielle émise de cette façon serait une nette amélioration par rapport à la façon dont les directives de politiques ont été communiquées à l'occasion d'Ipperwash.

Il existe quelques exemples internationaux et canadiens prometteurs de directives ministérielles que l'on utilise comme instruments pour promouvoir à la fois un mécanisme gouvernemental transparent d'élaboration de politiques et la responsabilité ministérielle.

L'étude complète du professeur Stenning sur de récentes expériences internationales en matière de relations entre la police et le gouvernement décrit la tendance internationale grandissante à recourir à des directives pour promouvoir la transparence des relations entre la police et le gouvernement<sup>64</sup>. Le professeur Stenning a signalé, par exemple, que la récente *Police Reform Act*, au Royaume-Uni, envisage que les autorités policières locales dressent des plans d'action à faire approuver par le Home Secretary. Cette loi habilite aussi le Home Secretary à établir « des codes de pratique concernant l'exécution de leurs fonctions ». Un tel code a été établi au sujet de l'utilisation des armes à feu.

Le professeur Stenning a également fait état d'importants faits nouveaux dans plusieurs territoires australiens, y compris la *Police Act* de 1998, en Australie du Sud. Cette loi indique que « sous réserve de la présente loi et de toute directive écrite du ministre, le commissaire est chargé de la direction et de l'administration de la police de l'Australie du Sud ». La loi dispose aussi que toute directive ministérielle destinée au commissaire doit être publiée dans la *Gazette* dans les huit jours suivant son émission, et déposée devant chaque chambre du Parlement dans un délai de moins de six jours de séance. René Marin a souscrit à cette loi dans une analyse publiée. À son avis, la méthode des directives peut offrir « la transparence nécessaire pour éviter les conflits possibles » et les allégations injustifiées d'ingérence dans « la relation très sensible entre le ministre chargé de la police et les autorités policières »<sup>65</sup>.

Dans la même veine, la *Police Services Administration Act* du Queensland prescrit que le ministre peut donner des directives au commissaire au sujet « des politiques et des priorités à poursuivre dans l'exercice des fonctions du corps de police », sous réserve de la disposition que toutes les directives écrites soient conservées et fournies annuellement à la Crime and Misconduct Commission et ensuite transmises au Parliamentary Committee on Crime and Misconduct.

Enfin, le paragraphe 37(2) de la *Federal Police Act* de l'Australie dispose que « le ministre peut, après avoir obtenu et examiné les conseils du commissaire et du secrétaire, fournir des directives écrites au commissaire au sujet de la politique générale à suivre en rapport avec les fonctions de la police fédérale australienne ». Le professeur Stenning a conclu qu'en Australie, la tendance récente est :

aux tentatives visant à définir et à clarifier les relations de gouvernance entre les commissaires de la police et les ministres par voie

législative plutôt que par simple reconnaissance d'une convention constitutionnelle... Un aspect critique de ces dispositions est l'obligation que les directives ministérielles données soient mises par écrit et publiées, ou déposées auprès de l'Assemblée législative pour examen et débat<sup>66</sup>.

Le professeur Edwards a conclu de la même façon que, en général, la loi fédérale australienne qui établissait le poste de directeur des poursuites publiques, qui est assujetti aux directives écrites et publiées du procureur général, était un moyen optimal de « conférer à n'importe quel titulaire de cette charge le degré maximal d'indépendance lorsqu'il prend des décisions en matière de poursuite », mais aussi de maintenir parallèlement « le principe de l'obligation redditionnelle ministérielle »<sup>67</sup>.

À mon avis, ces réformes internationales devraient être considérées comme des pratiques exemplaires.

Il existe aussi plusieurs exemples canadiens de directives écrites qui ont pour but d'éclaircir et de publiciser les politiques gouvernementales :

Donnant suite à l'avis du professeur Edwards, la Commission Marshall a recommandé que le procureur général de la Nouvelle-Écosse obtienne le pouvoir d'émettre des lignes directrices écrites et des directives précises au directeur des poursuites publiques (DPP) de la province. La Commission a recommandé en outre que ces lignes directrices et directives soient mises par écrit et publiées dans la *Gazette*. Elle a conclu que ce système représentait « la juste combinaison d'indépendance [ordinaire en matière de poursuites] et d'obligation [ministérielle] de rendre compte »<sup>68</sup>.

La loi de la Nouvelle-Écosse envisage aussi la tenue de consultations et de discussions entre le procureur général et le DPP à propos de cas individuels, qui ne doivent pas être mises par écrit et publiées. Cela a suscité la crainte dans certains milieux qu'il y ait une ingérence politique informelle dans les poursuites<sup>69</sup>. Ces préoccupations doivent être reconnues; cependant, à mon avis, elles soulignent le fait que le succès de n'importe quelle nouvelle structure institutionnelle dépendra en grande partie de l'intégrité des personnes qui agissent au sein de cette structure. Je suis convaincu que le modèle des directives offre un solide cadre institutionnel pour les relations entre la police et le gouvernement, un cadre qui favorisera les objectifs de transparence, d'obligation de rendre compte et de responsabilité ministérielle.

Les éléments clés du modèle de DPP de la Nouvelle-Écosse ont récemment été adoptés dans une nouvelle loi fédérale, intitulée *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, et cela inclut l'obligation de publier dans la *Gazette* toute directive précise ou générale transmise par le procureur général au DPP<sup>70</sup>.

La Commission Arar a récemment examiné le rôle important que jouent les directives ministérielles sur le plan des activités de la GRC qui se rapportent à la sécurité nationale. Le juge O'Connor a recommandé que « le ministre responsable de la GRC devrait continuer de donner des directives ministérielles à la GRC sur l'orientation à donner aux enquêtes relatives à la sécurité nationale, vu les implications possibles de ces enquêtes »<sup>71</sup> :

L'utilisation à bon escient de ces directives n'entrave pas l'indépendance de la GRC en tant qu'organisme d'application de la loi, puisque leur but se limite à donner une orientation générale à l'égard des activités globales de la GRC. Il n'y a aucune tentative d'empiéter sur la prise de décisions en matière d'application de la loi dans des affaires individuelles, qui appartiennent légitimement au domaine de l'indépendance policière<sup>72</sup>.

La Politique intérimaire d'application de la loi que le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario a rendue publique peut être considérée comme une forme de directive ministérielle. Sous réserve de certaines exceptions énumérées, cette politique nécessite l'approbation du sous-ministre adjoint avant que l'on puisse prendre les mesures d'application de la loi prévues, y compris des mandats de perquisition, en rapport avec l'exercice de droits d'exploitation autochtones. Elle prévoit aussi l'obligation de consulter les chefs autochtones avant que l'on décide de donner suite à des accusations. Cette directive fournit l'orientation et les procédures nécessaires pour régir l'exercice du pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi. Elle aide à fournir une structure transparente qui garantit que le pouvoir discrétionnaire d'application de la loi est exercé d'une manière qui tient compte des droits ancestraux et issus de traités.

L'obligation législative de mettre par écrit et de rendre publiques les lignes directrices générales et les directives précises devrait aider à garantir que le ministre compétent est tenu responsable de toute ingérence politique dans les services policiers. Elle devrait également aider à garantir que toute intervention gouvernementale passe par le ministre responsable. Cela, par ricochet, devrait dissuader les organismes centraux ou le personnel politique de contourner le cadre législatif et traditionnel de l'obligation redditionnelle ministérielle concernant les services policiers.

Il est parfaitement acceptable, et en fait souvent souhaitable, de procéder à des consultations au sein de l'ensemble du gouvernement. Les directives ministérielles ont toutefois pour avantage de garantir que les politiques gouvernementales sont convenablement filtrées et transmises par le ministre compétent. Cela devrait aider à garantir que les directives données à la police respectent l'élément central de l'indépendance policière et l'expertise de la police en matière d'opérations et d'application de la loi.

Il est toujours possible que des hauts fonctionnaires soient tentés de fournir des conseils ou des instructions qu'ils ne sont pas disposés à mettre par écrit ou à rendre publics. Un moyen possible de parer à ce danger serait de permettre au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario de demander que les instructions du ministre soient mises par écrit et transmises de la même façon que les directives ministérielles officielles. Cela donnerait au commissaire presque pour seule option de démissionner s'il était confronté à ce qu'il considérerait comme des instructions répréhensibles ou malavisées de la part du ministre responsable. Le commissaire pourrait également utiliser ce pouvoir pour résister aux tentatives de fonctionnaires autres que le ministre responsable de donner des ordres à la police. Le pouvoir qu'aurait le commissaire d'exiger que les instructions soient mises par écrit inciterait sans aucun doute à y penser à deux fois au sein du gouvernement au sujet du bien-fondé et du contenu des instructions destinées à la police, ainsi que du mécanisme de transmission de ces dernières.

Enfin, les directives ministérielles devraient être, selon moi, plus officielles que les conseils de principe qui sont énoncés dans l'actuel guide des politiques en matière de services de police. Elles devraient être considérées comme des énoncés officiels des politiques gouvernementales. Suivant leur sujet, elles pourraient aussi être promulguées à l'occasion sous forme de dispositions réglementaires prises en vertu de la *Loi sur les services policiers*.

Les lecteurs noteront que l'actuelle *Loi sur les services policiers* confère déjà au ministre le pouvoir de donner des directives. Le problème que pose toutefois la Loi actuelle est que le système d'émission, de diffusion et de retrait des directives ministérielles n'est pas transparent, systématique ou obligatoire. Par contraste, les pratiques que l'on a adoptées en Nouvelle-Écosse et en Australie, et dont nous avons parlé plus tôt, satisfont à ces objectifs. Je recommande donc que l'on établisse un processus équivalent pour l'Ontario. Ce processus devrait être énoncé dans un règlement pris en vertu de la *Loi sur les services policiers*.

Ces réformes des directives législatives et ministérielles procureront à la Police provinciale de l'Ontario une protection importante contre les risques d'une ingérence gouvernementale.

### ***12.7.4 Structures et processus institutionnels au sein de la Police provinciale de l'Ontario***

Dans le mémoire qu'elle a présenté dans le cadre de la partie 2, la Police provinciale de l'Ontario a recommandé plusieurs mesures additionnelles qu'elle pourrait prendre pour mieux isoler les décideurs opérationnels, les commandants du lieu de l'incident et les agents en première ligne d'instructions ou de conseils inopportun de la part du gouvernement<sup>73</sup>.

Premièrement, la Police provinciale de l'Ontario a déclaré qu'elle élaborer actuellement une politique sur l'accès au poste de commandement, qui interdirait en général cet accès aux personnes autres que des agents de police.

Deuxièmement, la Police provinciale de l'Ontario a recommandé que les agents (notamment les commandants de niveau 2 et responsables de l'ordre public) suivent une formation sur la politique de la Police provinciale de l'Ontario concernant l'accès au poste de commandement.

Troisièmement, la Police provinciale de l'Ontario a recommandé qu'il serait peut-être bon, lors d'un incident d'envergure, que la Police provinciale de l'Ontario désigne un agent de liaison opérationnel qui agirait comme point de contact pour les représentants élus. Elle a toutefois recommandé de plus qu'il n'y ait pas de règle inflexible interdisant aux commandants de communiquer directement avec des politiciens ou d'autres dirigeants de la collectivité. La Police provinciale de l'Ontario a fait valoir que le commandant d'un lieu d'incident pouvait peut-être entretenir avec les dirigeants de la collectivité des relations dont il pouvait se servir pour réduire le risque de violence.

Ces mesures semblent raisonnables, et je recommande que la Police provinciale de l'Ontario y donne activement suite. J'encourage aussi la Police provinciale de l'Ontario à surveiller l'efficacité de ces mesures et à adapter ses politiques en fonction de cette expérience.

Pour plus de transparence, je recommande aussi que la Police provinciale de l'Ontario affiche sur son site Web ses politiques pertinentes, de même que toutes les directives ministérielles, qu'elle les transmettent aux comités consultatifs de la Police provinciale de l'Ontario que j'ai recommandés plus tôt, et qu'elle les mettent à la disposition du public sur demande.

### ***12.7.5 Séances d'information, politiques et formation***

Les faits survenus à Ipperwash et ailleurs montrent que le MSCSC et la Police provinciale de l'Ontario doivent adopter des politiques officielles complémentaires qui exposent leurs rôles respectifs, leurs responsabilités et leurs attentes mutuelles en matière de relations entre la police et le gouvernement. Cette mesure

fournirait aux décideurs un niveau de détails et d'explications que l'on ne trouve pas dans les lois ou les règlements applicables. Ces politiques devraient adopter les principes et les conclusions concernant les relations entre la police et le gouvernement qui sont exposés dans le présent rapport, y compris des dispositions précises au sujet des aspects suivants :

- l'élément central de l'« indépendance de la police »;
- la « politique des opérations »;
- les responsabilités opérationnelles de la police;
- les responsabilités du gouvernement en matière de services de police;
- les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement;
- les procédures exclusives à utiliser pour gérer les relations entre la police et le gouvernement lors d'un incident critique.

Il faudrait que les hauts dirigeants du MSCSC et de la Police provinciale de l'Ontario soient tous systématiquement informés de ces politiques, ou qu'ils suivent une formation connexe. Il faudrait en informer d'autres responsables du gouvernement au besoin, suivant les circonstances. Il faudrait aussi que ces politiques soient affichées sur les sites Web du MSCSC et de la Police provinciale de l'Ontario, et qu'elles soient mises à la disposition du grand public sur demande. Cette mesure fournirait un niveau de transparence, de reddition de comptes et de compréhension des relations entre la police et le gouvernement qui serait supérieur à ce qui était disponible à Ipperwash.

#### *12.7.6 Relations entre la police et le gouvernement en cas de crise*

Bien qu'il soit possible d'éviter un certain nombre de problèmes difficiles au sujet des relations entre la police et le gouvernement grâce à des mesures de planification et à une compréhension mutuelle entre la police et le gouvernement, il existe un certain nombre de difficultés qui ne ressortiront que dans le contexte d'un incident critique. Comme l'ont montré les faits récents survenus à Caledonia, un incident peut aussi susciter un vif intérêt au sein des médias et les ministres peuvent être l'objet de questions fort précises, tant à l'Assemblée législative que de la part des médias. Cela peut exercer une énorme pression sur la police et le gouvernement pour qu'ils réagissent rapidement et de manière décisive.

Comme dans d'autres aspects des relations entre la police et le gouvernement, je crois que les décisions que l'on prend lors d'un incident critique doivent être guidées par le besoin de se conformer aux principes de la transparence, de la

reddition de comptes et du respect des responsabilités ministérielles. Chaque fois qu'il est possible de le faire, les échanges de renseignements et autres interactions entre la police et le gouvernement doivent être consignés, et des procès-verbaux conjoints doivent être diffusés et vérifiés. Sauf en cas d'urgence, il ne devrait pas y avoir de communications directes entre le gouvernement et les commandants du lieu d'un incident et les autres agents présents sur le terrain. Il faudrait que les demandes de renseignements et d'instructions soient filtrées par les chaînes de commandement appropriées. Si les circonstances font que ces mécanismes ordinaires s'avèrent impossibles à utiliser, il devrait être obligatoire de consigner sous une forme quelconque tous les rapports directs entre le gouvernement et la police. Il faudrait aussi s'assurer d'expliquer et de justifier tous les écarts par rapport aux procédures ordinaires.

Lors des audiences relatives à la partie 1, il a été question de l'emploi d'« éléments-tampons » en rapport avec les échanges de renseignements. Je suis d'accord que le commandant du lieu d'un incident ne doit pas être au courant de discussions se déroulant au sein du gouvernement qui pourraient avoir une incidence sur le rendement opérationnel. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport sur la partie 1, toutes les communications mettant en cause le commandant du lieu de l'incident à Ipperwash auraient dû se faire par les voies appropriées. En même temps, toutefois, il est nécessaire de faire preuve de prudence si les « éléments-tampons » font plus que protéger les personnes responsables des opérations. En fait, il y a un danger que le concept des « éléments-tampons », s'il s'applique aux ministres, aille à l'encontre des principes de la responsabilité et de l'obligation redditionnelle ministérielles que j'ai soulignés dans le présent rapport. Jamais le ministre ne devrait être isolé ou protégé de ses responsabilités en matière de politiques. Cela dit, je reconnaiss aussi qu'il y a des limites au temps dont dispose un ministre, et de nombreux échanges de renseignements se font lors de réunions du personnel et des agents du ministre. Dans ces circonstances, le personnel politique et les hauts fonctionnaires devraient s'assurer que le ministre soit tenu au courant des événements et qu'il a toute possibilité de s'acquitter de ses responsabilités en matière de politiques.

Bien qu'une réponse interministérielle et, en fait, intergouvernementale, soit souvent appropriée et nécessaire pour réagir à une manifestation ou à une occupation autochtone, les questions liées aux services de police devraient être canalisées par l'entremise du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, comme l'envisagent la *Loi sur les services policiers* et les traditions de la démocratie constitutionnelle. Il ne faudrait pas considérer ces efforts comme des questions de forme ou de commodité juridique. Ils ont pour but d'assurer la transparence et l'obligation redditionnelle nécessaires. Le modèle

des services de police dans le cadre duquel la Police provinciale de l'Ontario est dirigée par tous les éléments du gouvernement est, à mon sens, irréalisable, et il mine sérieusement le principe de l'obligation redditionnelle. J'ajouterais aussi que la canalisation des questions relatives aux services de police au sein du ministère approprié garantirait aussi que les responsables de l'élaboration des politiques bénéficient entièrement de l'expérience, de l'expertise et des connaissances de la police. Cela devrait aussi garantir que les représentants compétents du gouvernement et de la police connaissent bien l'histoire et les principes des relations entre la police et le gouvernement.

#### *12.7.7 La Police provinciale de l'Ontario a-t-elle besoin d'une Commission des services policiers?*

Je suis un fervent partisan du principe de la supervision civile des services de police et de l'existence de commissions des services policiers dans un contexte municipal. Il ne fait aucun doute que les services policiers doivent être redevables envers les gouvernements démocratiquement élus ou les organes représentatifs.

Certaines parties ont recommandé que l'on crée pour la Police provinciale de l'Ontario une commission provinciale des services policiers comme moyen de s'attaquer à un certain nombre de problèmes qui ont été mis en lumière au cours de la Commission. Les tenants d'une commission provinciale ont fait valoir que cette dernière, entre autres avantages, créerait plus de distance entre le gouvernement provincial et la Police provinciale de l'Ontario. Par exemple, l'ALST a soutenu qu'une commission « ferait office de tampon entre le gouvernement et la police, ce qui ajouterait une couche supplémentaire de sécurité contre toute ingérence gouvernementale délibérée ou accidentelle perçue dans les opérations policières quotidiennes particulières ».

Je crois que cette proposition repose sur une acceptation de la dichotomie conventionnelle entre les politiques et les opérations. Il est possible aussi qu'elle repose sur la conclusion selon laquelle une intervention gouvernementale équivaut forcément à un empiétement sur l'indépendance de la police et qu'il faut donc l'amoindrir. À mon sens, suivre cette voie aurait pour résultat d'élargir l'étendue de l'indépendance de la police en traçant une ligne de démarcation plus claire, ou plus vaste, entre les opérations policières et les interventions gouvernementales.

Il n'y a pas lieu de croire qu'un gouvernement élu à l'échelon provincial exerce un monopole sur la motivation politique. À l'échelon municipal, les conseillers élus ou les fonctionnaires nommés et non élus, qui constituent généralement les membres d'une commission locale des services policiers, peuvent eux aussi être

politiquement motivés. Dans les deux contextes, le principe important est que la police doit être comptable envers un organisme de supervision civil, dont les membres sont démocratiquement élus.

Je crois que le ministre du Cabinet provincial, démocratiquement élu et responsable de la police provinciale, pourrait assurer une supervision civile appropriée, tout comme le font les conseillers élus à l'échelon municipal, et peut-être mieux que des fonctionnaires nommés et non élus.

Les responsables que nous élisons à l'échelon provincial sont tenus d'être au courant des activités que mènent toutes les institutions publiques, y compris notre corps policier provincial. Ils n'ont pas toujours été aussi engagés dans le passé, et c'est la raison pour laquelle, dans le présent chapitre, je recommande de resserrer les relations entre le gouvernement et la Police provinciale de l'Ontario, plutôt que d'en créer des plus distantes. Cependant, il est absolument important que ces relations plus étroites soient combinées aux mécanismes que j'ai décrits plus tôt dans le présent chapitre afin d'assurer la transparence et l'obligation redditionnelle auxquelles doivent être soumises les décisions qui sont prises dans le contexte de cette relation. J'ai conclu que la dichotomie conventionnelle entre les politiques et les opérations est insuffisante pour atteindre les objectifs des relations contemporaines entre la police et le gouvernement, et je crois que le nouveau cadre de relations que j'ai recommandé dans le présent rapport affermera de manière importante la transparence et l'obligation redditionnelle démocratiques des activités que mènent le gouvernement en rapport avec la Police provinciale de l'Ontario.

Par conséquent, malgré certains des arguments convaincants en faveur de l'établissement d'une commission provinciale des services policiers, je m'inquiète du fait que, à cause de son objectif explicite de renforcement de la distinction entre les politiques du gouvernement et les opérations de la police, cette commission soit susceptible de renforcer dans les faits une distinction qui est déjà problématique.

Une commission provinciale, même fort bien organisée ou constituée, ajouterait une autre couche de pouvoirs et diffuserait davantage, peut-être, l'obligation qu'a le ministre de rendre compte du service de police, plutôt que de l'améliorer. Elle pourrait amoindrir, sinon entraver, les avantages potentiels du nouveau cadre que j'ai recommandé pour les relations entre la police et le gouvernement en soustrayant davantage le gouvernement provincial, par l'entremise du ministre responsable des services policiers, de ses obligations en matière de supervision. Une commission provinciale pourrait également donner au ministre et au gouvernement provincial un motif commode et permanent pour désavouer toute responsabilité à l'égard de la Police provinciale de l'Ontario.

Dans le document de base qu'il a établi pour la Commission, le professeur Roach a traité de certains des avantages d'une commission provinciale des services policiers; il est arrivé à la conclusion que :

on pourra faire valoir que l'ajout d'un autre organisme... ne pourra être qu'une source de confusion et amoindrir l'obligation de rendre des comptes<sup>74</sup>.

Dans le présent rapport, j'ai décidé qu'il faut prendre des mesures immédiates pour obtenir davantage de clarté en matière de responsabilité et d'obligation redictionnelle. Le ministre responsable des services policiers et le gouvernement provincial devraient assumer davantage de responsabilités à l'égard des activités de la Police provinciale de l'Ontario, et non pas moins, et cela inclut les activités liées aux occupations autochtones, aux relations entre la police et les autochtones, ainsi qu'aux droits ancestraux et issus de traités.

L'Association canadienne des libertés civiles a bien décrit la situation :

Qu'une manifestation quelconque présente ou non un caractère illégal, un fort élément de liberté d'expression sera toujours en cause, et souvent, bien sûr, un élément de droits ancestraux et issus de traités. L'importance que revêtent ces droits dans la panoplie des mesures de protection constitutionnelle canadiennes exige que l'État supporte la responsabilité totale et évidente de n'importe quelle décision prise en vue de réprimer ce qui peut se produire.<sup>75</sup>.

Compte tenu de cette norme, j'ai pris note du témoignage de M. Runciman, qui exerçait les fonctions de solliciteur général à l'époque des incidents d'Ipperwash. S'inspirant peut-être du point de vue plus traditionnel selon lequel il existe une ligne de démarcation bien nette entre les décisions que prend le gouvernement et celles que prend la police, il s'est efforcé de se distancer des activités de la Police provinciale de l'Ontario lors de l'occupation autochtone du parc provincial Ipperwash. M. Runciman a déclaré qu'en 1995 le rôle qu'il avait joué avait essentiellement été celui d'un observateur.

À mon avis, cette perspective n'est plus utile. Je crois qu'au cours d'une occupation ou d'une manifestation autochtone, ou à la suite d'un tel événement, une démarche « non interventionniste » de la part du ministre responsable des services policiers de la province n'est pas indiquée.

D'autres motifs favorables ou non à l'établissement d'une commission de services policiers m'ont été communiqués au cours de la Commission. La Police provinciale de l'Ontario s'est prononcée contre l'établissement d'une commission

des services de police de la Police provinciale de l'Ontario. Sa position était fondée, en grande partie, sur plusieurs difficultés d'ordre pratique que comporte l'établissement d'une commission efficace, et ce, en raison de la complexité des services de police que la Police provinciale de l'Ontario fournit dans toute la province :

La Police provinciale de l'Ontario fournit des services policiers directs à environ 182 municipalités non desservies par un autre corps, ainsi qu'à 130 municipalités de plus, par l'entremise de 103 contrats. Elle fournit des services policiers directs à 19 Premières nations et administre les services de police assurés à 20 autres Premières nations. Elle assure des services policiers spécialisés en vertu de 135 ententes-cadres de services spécialisés, ainsi qu'à la demande du procureur de la Couronne, d'une commission de police, d'un chef de police ou de la Commission civile des services policiers de l'Ontario. La Police provinciale de l'Ontario fournit des services policiers sur les routes, sur les voies d'eau, dans les parcs provinciaux ainsi que dans les réseaux de pistes. Elle fournit une aide en matière d'enquête aux services de police municipaux et des Premières nations, et elle est chargée des mesures d'intervention d'urgence et des ressources connexes en cas d'incidents, de situations d'urgence ou de catastrophes de grande envergure<sup>76</sup>.

D'autres observateurs d'expérience, notamment l'ancien sous-procureur général Larry Taman et l'ancienne sous-solliciteure général Todres, ne croient pas qu'il soit nécessaire ou souhaitable, pour des motifs tant pratiques que financiers — de disposer d'une commission provinciale des services policiers pour régir la Police provinciale de l'Ontario.

Il y a de nombreuses questions d'ordre philosophique, organisationnel et structurel complexes à régler avant que l'on puisse recommander avec confiance d'établir une commission provinciale des services policiers. Dans son mémoire, la Police provinciale de l'Ontario en a exposé plusieurs, dont les suivantes : Quelle serait la relation entre la commission provinciale des services policiers et les commissions locales qui existent déjà dans un grand nombre des municipalités ou la Police provinciale de l'Ontario fournit ses services? Suivant celles des 400 collectivités où elle assure ses services qui seraient en cause, la Police provinciale de l'Ontario aurait-elle à rendre compte à deux commissions? Quelle serait la relation entre la commission provinciale et les collectivités des Premières nations<sup>77</sup>?

Il n'y a pas eu de consensus sur ces questions lors des audiences ou dans les mémoires des parties.

Je suis en faveur d'un mécanisme qui offre la possibilité d'améliorer la participation du public aux décisions que prend la Police provinciale de l'Ontario, tout comme plusieurs hauts responsables de la Police provinciale de l'Ontario qui ont témoigné aux audiences, dont les anciens commissaires Thomas O'Grady et Gwen Boniface. Cependant, contrairement aux commissions municipales des services de police, une commission d'envergure provinciale risque davantage d'être plus éloignée des collectivités locales que sert la Police provinciale de l'Ontario. Il serait difficile de reproduire la participation démocratique et dynamique des groupes communautaires qui contribuent dans une large mesure aux politiques municipales en matière de services policiers, ainsi qu'à l'obligation redditionnelle connexe. Sans cette participation, une commission provinciale risquerait d'offrir seulement une apparence de légitimité démocratique.

En présentant ses arguments en faveur de l'établissement d'une commission provinciale des services policiers, l'ALST a décrit le rôle que joue la Northern Ireland Police Services Board et les relations que celle-ci entretient avec les District Policing Partnerships (DPP). Selon ce que j'ai compris, notamment, les DPP sont un moyen d'intégrer les intérêts communautaires locaux à la planification locale des services policiers, ce qui constitue donc un mécanisme de consultation pour les questions qui ont une incidence sur les services policiers du district.

À mon avis, l'Ontario pourrait adapter cette pratique irlandaise à notre propre contexte et en tirer avantage. Par exemple, le gouvernement de la province pourrait former des comités consultatifs régionaux de citoyens, relevant directement du ministre et conseillant ce dernier sur ses responsabilités en matière de politiques et de surveillance. Ces comités pourraient refléter les collectivités locales qu'ils servent et comprendre des Autochtones. De cette façon, ils pourraient offrir un grand nombre des avantages que présenterait une commission provinciale des services policiers, mais tenir quand même le ministre responsable au courant de la situation.

En conclusion, malgré mon ferme appui à l'égard du rôle que jouent les commissions locales de services policiers, ma préférence va à un modèle revitalisé de services de police démocratiques, basé sur les recommandations formulées dans le présent rapport.

Je tiens à souligner que mon analyse sur le sujet est fondée sur l'expectative que la Police provinciale de l'Ontario et le gouvernement de la province mettront entièrement en œuvre les réformes que j'ai recommandées dans le présent chapitre. Cette analyse est fondée aussi sur la prémisse que la Police

provinciale de l'Ontario et le gouvernement de la province adopteront mes recommandations, formulées ailleurs dans le présent rapport, au sujet des services de police liés aux Autochtones. En l'absence de ces changements, une commission provinciale des services policiers sera peut-être bien le seul moyen d'atteindre les objectifs souhaités de transparence, d'obligation redditionnelle et de participation, par les Autochtones et les autres citoyens, aux décisions que prend la police.

Par conséquent, je recommande que l'on examine cette question deux ans après la date du présent rapport, et si les recommandations que j'ai formulées n'ont pas été mises en œuvre ou n'ont pas eu l'effet escompté, je demande instantanément au gouvernement provincial de réexaminer la question de la nécessité d'établir une commission provinciale des services policiers.

## **12.8 Rôle du sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels**

À l'heure actuelle, le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario relève du sous-ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Cette structure est destinée, en partie, à « mettre à l'abri » le ministre de toute allégation d'ingérence politique dans les décisions que prend la police.

Du point de vue des services de police démocratiques, le rôle d'« élément-tampon » que joue le sous-ministre est problématique. L'un des principaux points que j'ai formulés dans ce chapitre est que le gouvernement de la province et la Police provinciale de l'Ontario doivent examiner avec soin la façon dont ils communiquent entre eux, et il faut ensuite qu'ils soient disposés à être redevables de ces communications de la façon la plus ouverte et transparente possible.

Le fait d'insérer le sous-ministre entre le ministre et le commissaire encourage le ministre à adopter une approche « non interventionniste » à l'égard des questions de police. Cela réduit aussi l'obligation de rendre des comptes, parce que le sous-ministre n'est manifestement pas redevable publiquement de ses décisions, comme peut l'être le ministre. Par conséquent, une relation hiérarchique entre le ministre et le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario est logique, et découle naturellement de l'analyse de la transparence/obligation de rendre compte qui est faite dans le présent chapitre. Cela reconnaîtrait également que la relation entre le gouvernement de la province et la Police provinciale de l'Ontario est régie par des règles et des considérations uniques, qui ne s'appliquent pas à d'autres divisions d'exploitation du ministère.

Le fait de changer de cette façon la relation hiérarchique du commissaire de la Police provinciale de l'Ontario refléterait la relation hiérarchique entre le commissaire de la GRC et le ministre fédéral chargé des services de police.

## 12.9 Autres organismes d'application de la loi

C'est manifestement la police qui a été le centre d'attention à Ipperwash, mais je suis bien conscient qu'un grand nombre des Autochtones qui ont participé à la partie 2 ont exprimé de sérieuses préoccupations à propos de confrontations possibles entre des Autochtones et d'autres membres du gouvernement, surtout les agents de conservation du MRN. De ce fait, je crois que le mandat qui m'a été confié dans le cadre de la partie 2 — formuler des recommandations en vue d'éviter toute violence — signifie que je ne puis faire abstraction de la possibilité qu'il y ait des confrontations entre les Autochtones et d'autres agents du gouvernement qui exercent des pouvoirs de police. La manifestation de Burnt Church est peut-être l'exemple le plus frappant d'une confrontation mettant en cause un organisme d'application de la loi non policier, en l'occurrence le ministère fédéral des Pêches et des Océans.

Les pouvoirs d'application de la loi dont disposent les agents de conservation, ainsi que leur relation avec l'indépendance de la police, soulèvent des questions uniques : les agents de conservation du MRN jouissent-ils de la même indépendance que les agents de police, ou y a-t-il des considérations différentes qui s'appliquent? Quelles politiques ou pratiques, s'il y en a, faudrait-il mettre en œuvre en rapport avec les agents de conservation dans ce domaine?

Contrairement aux relations entre la police et les gouvernements ou à l'indépendance de la police, la question de l'indépendance des agents de conservation ou d'agents quasi policiers ne semble pas avoir été analysée par une enquête ou un rapport antérieurs. Néanmoins, j'ai été soutenu à cet égard par un certain nombre de mémoires ou de projets relatifs à la partie 2 qui ont été utiles, dont ceux de la Première nation des Chippewas de Nawash Unceded, de l'Union of Ontario Indians, de la Police provinciale de l'Ontario et du ministère des Richesses naturelles. Le document de base sur les régimes réglementaires, que la Commission d'enquête a commandé à Jean Teillet, a été lui aussi fort utile.

Mon analyse concernant le MRN qui figure dans les chapitres précédents a fait ressortir le besoin d'uniformiser et de coordonner les processus et les politiques de la police et du MRN. J'ai également souligné que les mêmes principes généraux qui s'appliquent à la police ou au gouvernement de la province en général devraient également s'appliquer au MRN.

On pourrait faire valoir que les agents de conservation devraient bénéficier de la même indépendance et des mêmes pouvoirs discrétionnaires que les agents de police, parce que leur travail consiste à faire appliquer la loi. Il est indubitable que de nombreuses considérations justifiant l'indépendance de la police s'appliquent tout autant aux agents de conservation. Par exemple, il n'y a pas lieu

de croire que les agents de conservation exerçant leurs pouvoirs d'application de la loi devraient être plus soumis à une influence partisane que les agents de police. De ce fait, il est certainement possible qu'un tribunal pourrait conclure que les personnes qui exercent les pouvoirs d'agents de la paix jouissent d'un degré restreint d'indépendance par rapport à des directives du gouvernement lorsqu'ils exercent, dans des cas particuliers, leurs pouvoirs discrétionnaires en matière d'application de la loi.

On pourrait faire valoir aussi que le rôle de la police est distinct de celui des autres fonctionnaires, et qu'il serait dangereux de reconnaître que les fonctionnaires, dans notre démocratie, jouissent de la même indépendance que la police.

Les deux arguments sont fondés. Néanmoins, je persiste à croire que ce serait une erreur de réduire ce problème à la simple question de savoir si les agents de conservation bénéficient de l'indépendance dont jouissent les policiers. Au contraire, je crois que le principe des responsabilités communes ou qui se recoupent en matière d'opérations et de politiques que j'ai appliquée à la police devrait s'appliquer aussi aux agents de conservation. En pratique, cela signifierait que ces derniers pourraient bénéficier d'un « élément central » d'indépendance restreint dans leurs fonctions d'application de la loi. Cela signifierait aussi, cependant, que le gouvernement a à la fois le pouvoir et la responsabilité d'intervenir dans les questions de politiques, d'émettre des directives de politiques et d'identifier les politiques d'opérations qui peuvent convenir.

Le gouvernement de la province a établi une Politique intérimaire d'application de la loi afin de régir l'application de la *Loi sur la protection du poisson et de la faune* aux activités d'exploitation autochtones destinées à un usage personnel ou communautaire. Comme je l'ai mentionné plus tôt, la Politique intérimaire d'application de la loi est un exemple de la façon dont le gouvernement de la province peut établir une « politique d'opérations » d'une manière responsable et transparente.

Dans les circonstances, je crois qu'il serait approprié que le ministère des Richesses naturelles et n'importe quel autre organisme d'application de la loi adoptent et diffusent une politique ministérielle concernant les directives ministérielles destinées aux agents d'application de la loi; ces directives seraient compatibles avec les conclusions et les principes énoncés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement en général. Je ne crois pas qu'il faille promulguer cette politique dans la législation ou la réglementation.

## Recommandations

71. Il faudrait modifier l'article 17 de la *Loi sur les services policiers* afin de préciser que le pouvoir qu'a le ministre responsable de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario n'englobe pas les instructions concernant les décisions en matière d'application de la loi qui sont prises dans des cas particuliers, et ce, même si le ministre responsable a le pouvoir de donner des directives en application de l'aliéna 3j) de la Loi. Cette disposition pourrait être modifiée aussi pour préciser que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario a « une responsabilité opérationnelle à l'égard du contrôle de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve des directives écrites du ministre responsable ».
72. Il faudrait modifier la *Loi sur les services policiers* afin d'interdire à toute personne autre que le ministre responsable (ou son délégué) de donner des instructions à la Police provinciale de l'Ontario. La Loi devrait également préciser que les instructions ministérielles doivent être adressées au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario (ou à son délégué).
73. Il faudrait établir un règlement en vertu de la *Loi sur les services policiers* qui précisera la procédure à suivre pour émettre, diffuser et retirer les directives ministérielles. Ce règlement précisera que :
  - a. toutes les directives ministérielles doivent être mises par écrit, sous réserve de l'exception restreinte d'une circonstance extraordinaire ou pressante qui empêcherait de le faire. Dans ces situations, la directive doit être diffusée par écrit dès la première occasion venue;
  - b. toutes les directives ministérielles doivent être publiquement accessibles, ce qui inclut le fait d'être publiées dans la *Gazette de l'Ontario*, d'être affichées sur le site Web du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, et d'être disponibles au public, sur demande, dans les sept jours suivant leur diffusion. Cette disposition est soumise à l'exception restreinte que la publication/diffusion de la directive en question serait retardée si elle a une incidence sur la sécurité du public ou sur l'intégrité d'une opération policière en cours. Dans ces situations, la directive serait publiée/diffusée dès la première occasion venue.
74. Le règlement devrait également préciser que :

- a. le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario devrait refuser de prendre en considération une instruction gouvernementale qui n'est pas mise par écrit ou qui n'est pas destinée à être rendue publique;
  - b. le ministre responsable n'a pas le pouvoir de donner des « conseils », par opposition à des « instructions », au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario;
  - c. toute intervention du gouvernement à l'égard des « politiques des opérations » doit se présenter sous la forme d'une directive ministérielle écrite.
75. La Police provinciale de l'Ontario devrait afficher les directives ministérielles pertinentes sur son site Web, les transmettre aux comités consultatifs de la Police provinciale de l'Ontario et les mettre à la disposition du public sur demande.
76. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ainsi que la Police provinciale de l'Ontario devraient adopter des politiques officielles complémentaires qui énoncent leurs rôles respectifs, leurs responsabilités et leurs attentes mutuelles à l'égard des relations entre la police et le gouvernement. Ces politiques devraient adopter les principes et les conclusions qui sont exposés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement, ce qui inclut des dispositions précises sur les aspects suivants :
- l'élément central de l'« indépendance de la police »;
  - la « politique des opérations »;
  - les responsabilités opérationnelles de la police;
  - les responsabilités du gouvernement en matière de services de police;
  - les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement;
  - les procédures exclusives à utiliser pour gérer les relations entre la police et le gouvernement lors d'un incident critique.

Les hauts dirigeants du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ainsi que de la Police provinciale de l'Ontario devraient tous être informés de ces politiques, ou suivre une formation connexe. Il faudrait aussi, au besoin, en informer d'autres responsables du gouvernement. Ces politiques devraient être affichées sur les sites Web du



L'ensemble des photos : Peter Rohuk

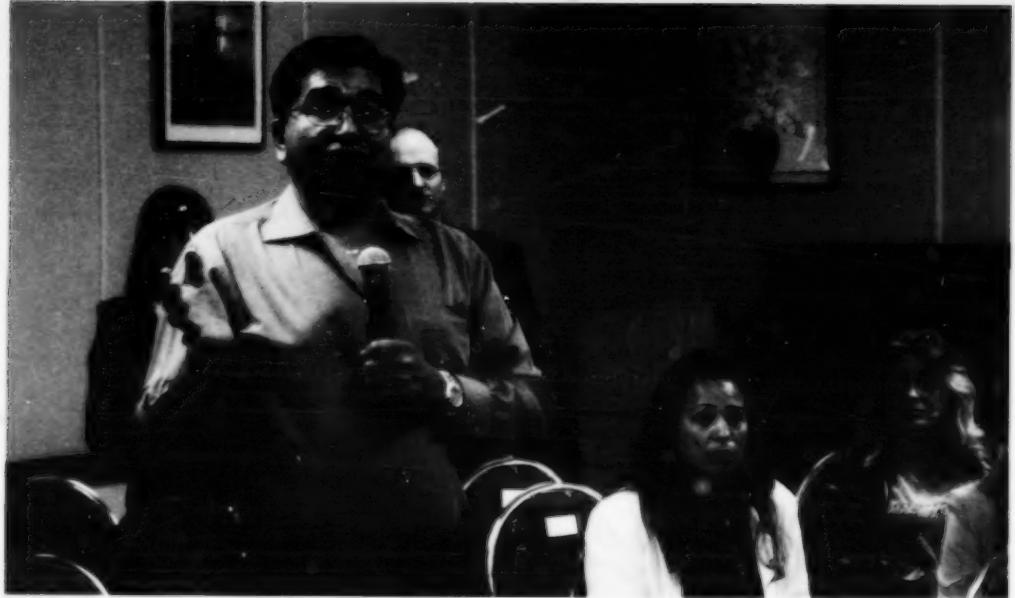
Les 13 et 14 octobre 2004, la Commission d'enquête a organisé un forum de deux jours sur les connaissances autochtones à Forest. Le commissaire Sidney Linden regarde les joueurs de tambour d'Aazhoodena au moment des préparatifs. À gauche, Clifford George, à côté de sa fille Lorraine George.



Des participants au forum regardent des joueurs de tambour de la Première nation Kettle and Stony Point au début des instances.



Lorraine George, administratrice de la réserve de la Première nation Kettle and Stony Point, et le chef Tom Bressette.



Wally McKay, membre de la Première nation de Sachigo Lake et membre du comité consultatif de recherche de la Commission, a animé le forum.



Parmi les participants figurait la commissaire de la Police provinciale de l'Ontario Gwen Boniface, au centre, que l'on voit en train de parler avec le surintendant Ron George. A gauche, William Horton, avocat des Chiefs of Ontario, et Andrea Tuck-Jackson, avocate de la Police provinciale de l'Ontario.



Les participants au forum à l'intention des jeunes et des ainés sur les relations entre les Autochtones et la police, qui s'est tenu à Forest le 22 avril 2005. Ce forum avait pour objectif de connaître les perceptions que les jeunes autochtones ont de la police.



Le commissaire Sidney Linden prenant la parole au début de l'événement.



Jodie-Lynn Waddilove, avocate adjointe de la Commission, dirige une discussion pendant le forum à l'intention des jeunes et des aînés.



Le commissaire Sidney Linden écoute les jeunes participants pendant une réunion en petit groupe.



Des agents autochtones de la Police provinciale de l'Ontario jouent du tambour lors d'un événement dans la réserve de Kettle et Stoney Point.



Nye Thomas, directeur des politiques et de la recherche de la Commission, animant le forum présenté par la Police provinciale de l'Ontario, intitulé « Aboriginal Initiatives – Building Respectful Relationships ».



Kathleen Lickers, avocate des Chiefs of Ontario, posant une question pendant le forum de la Police provinciale de l'Ontario.



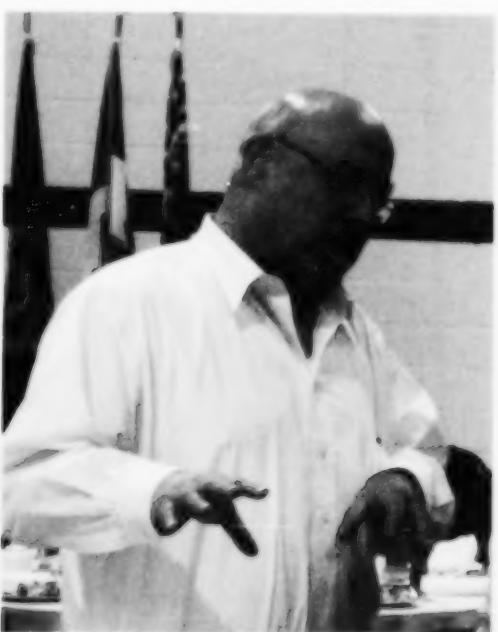
Le professeur Peter Russell du comité consultatif de recherche de la Commission.



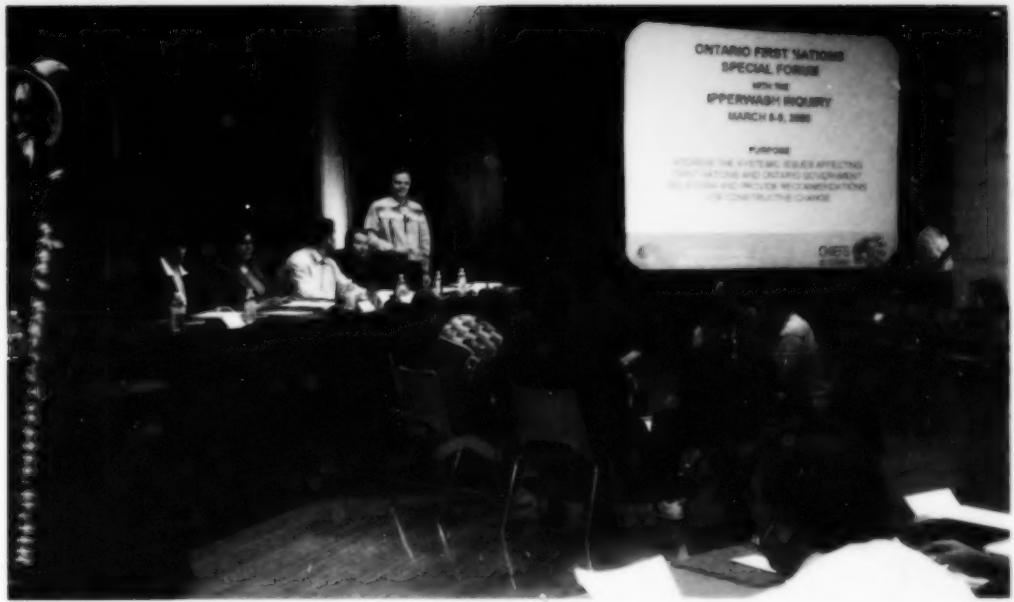
Bob Goulais, chef de cabinet et adjoint de direction du chef du Grand conseil, Union of Ontario Indians.



Nathan Wright, chercheur juridique, Chiefs of Ontario.



Peter Rosenthal, avocat des résidents d'Aazhoodena.



Les 8 et 9 mars 2006, les Chiefs of Ontario ont présenté un forum sur les questions autochtones à la Commission. Sur la photo, on peut voir des joueurs de tambour et l'un des groupes de discussion. De gauche à droite : Kathleen Lickers, avocate, Chiefs of Ontario, Eliza Montour, stagiaire, Chiefs of Ontario, Nathan Wright, chercheur juridique, Chiefs of Ontario, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, et Dan Gaspe, modérateur.



De gauche à droite : le chef adjoint du Grand conseil Nelson Toulouse, Union of Ontario Indians, le chef David General, Six Nations of the Grand River, et Darrell Doxtator, conseiller politique du chef David General, Six Nations of the Grand River.



Le commissaire Sidney Linden et le modérateur Fred Kelly.



De gauche à droite : Jonathan Rudin, membre du comité consultatif de recherche de la Commission, Kim Murray, directrice générale des Aboriginal Legal Services of Toronto, et Julian Falconer, avocat des Aboriginal Legal Services of Toronto. Derrière M. Falconer, le commissaire à la retraite de la GRC Philip Murray, du comité consultatif de recherche de la Commission, et Anil Anand, enquêteur de la Commission.



Le 21 juin 2006, la Commission d'enquête a tenu une consultation communautaire à l'aréna de Thedford.

ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et de la Police provinciale de l'Ontario, et mises à la disposition du public sur demande.

77. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir des politiques et des procédures permettant de mettre à l'abri les décideurs opérationnels, les commandants d'un lieu d'incident et les agents de première ligne de toute instruction ou de tout conseil non appropriés du gouvernement.
78. Le ministère des Richesses naturelles devrait établir une politique concernant les directives ministrielles destinées à ses agents de conservation; il faudrait que cette politique soit compatible avec les conclusions et les principes exposés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement en général.

## Notes

- 1 Margaret E. Beare et Tonita Murray, (dir.) *Police and Government Relations: Who's Calling the Shots?* (Toronto) : University of Toronto Press, 2007).
- 2 La Commission McDonald chargée d'examiner les activités de la GRC, l'Enquête relative au sommet de l'APEC, l'enquête de la Nouvelle-Écosse qui a examiné la condamnation injustifiée de Donald Marshall, ainsi que la Commission Arar ont toutes traité des relations entre la police et le gouvernement.
- 3 Philip Stenning, « The Idea of the Political 'Independence' of the Police: International Interpretations and Experiences » (Document de recherche établi dans le cadre de la Commission).
- 4 Voir le chapitre 9, où j'analyse la perspective opérationnelle de la police au sujet des occupations et manifestations autochtones.
- 5 Voir mon analyse des trois types d'occupations et manifestations autochtones, au chapitre 2.
- 6 Stenning, page 8. Le professeur Stenning a fait remarquer que : « on se soucie autant d'éviter toute influence spéciale ou partisane non souhaitable sur les décisions que prend la police aux États-Unis, en Écosse ou dans les pays de l'Europe continentale que dans des pays tels que l'Angleterre, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande... Dans ces pays, les mécanismes de gouvernance montrent plutôt que le principe en common law de l'"indépendance de la police" n'est pas le seul moyen possible de traiter de ces préoccupations et d'éviter ce genre d'influence indésirable ».
- 7 Voir, de façon générale, Kent Roach, « The Overview: Four Models of Police Government Relations » (Document établi dans le cadre de la Commission), pages 46-60.
- 8 *R. v. Metropolitan Police ex parte Blackburn* [1968] Q.B. 126, aux pages 135-136.
- 9 Geoffrey Marshall, *Police and Government* (Londres : Methuen, 1965), page 34.
- 10 J.L.J Edwards, *Ministerial Responsibility for National Security* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1980), pages 94-95. Par exemple, le premier ministre Pierre Trudeau (qui est cité) a répondu aux allégations de méfaits de la part de la GRC au début des années 1970 en faisant valoir, en partie, que c'était :
 

la politique de ce gouvernement, et je crois celle des gouvernements précédents de ce pays, qu'il fallait... les tenir dans l'ignorance des opérations quotidiennes du corps de police, et même de la force de sécurité. Je répète qu'il ne s'agit pas là d'une opinion que professent toutes les démocraties, mais c'est ce que nous pensions... et nous y tenons. Par conséquent, dans ce cas particulier, il n'est pas juste question de plaider l'ignorance en tant qu'excuse. Il est question d'énoncer, à titre de principe, que le ministre particulier du jour ne devrait pas avoir le droit de savoir ce que fait constamment la police dans ses pratiques d'enquêtes, ce qu'elle examine et ce qu'elle cherche, et la façon dont elle le fait... La police ne parle pas à ses supérieurs politiques des enquêtes criminelles ordinaires.
- 11 *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. 1985 chapitre R-10.
- 12 *R. c. Campbell et Shirose* [1999] 1 R.C.S. 565, au paragraphe 27.
- 13 *Ibid.*, au paragraphe 29.
- 14 *Ibid.*, au paragraphe 18.
- 15 *Ibid.*, au paragraphe 33.
- 16 Il est peu probable que l'arrêt *Campbell et Shirose* ou la Cour suprême garantirait même l'indépendance de la police dans toutes les enquêtes de nature criminelle. Par exemple, un nombre croissant d'infractions criminelles, y compris celles dans lesquelles entre en ligne de compte de la propagande haineuse et du terrorisme, nécessite le consentement du procureur général avant qu'une poursuite puisse commencer. Certains pouvoirs de maintien de l'ordre extraordinaires, comme le recours à une audience d'enquête ou

- une arrestation préventive en rapport avec une enquête sur un cas de terrorisme, requièrent aussi le consentement du procureur général.
- 17 D'autres lois provinciales sur les services policiers suivent ce modèle de reconnaissance du pouvoir qu'a le ministre responsable — habituellement le solliciteur général — de donner des ordres à la police. Voir *Police Act R.S.B.C. 1996* chapitre 367, article 7, *Police Act R.S.A. 2000* chapitre P-17 paragraphe 2(2) et *Loi de police S.Q. 2000*, chapitre 12, art. 50.
  - 18 O.C. 497/2004. Comme dans la sphère fédérale, le ministre provincial responsable a récemment été rebaptisé « ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ».
  - 19 *Bisaillon c. Keable et procureur général du Québec* 1980 Carswell 22, au paragraphe 28 (C.A. Qué), révisé pour d'autres motifs [1983] 2 R.C.S. 60.
  - 20 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 167.
  - 21 *Ibid.*, paragraphe 169.
  - 22 Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada : *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport, volume 2 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981), pages 1005-1006 [Rapport de la Commission McDonald, volume 2].
  - 23 *Ibid.*, page 868.
  - 24 *Ibid.*, page 1013
  - 25 *Ibid.*
  - 26 Roach, page 35, citant le rapport de la Commission Marshall (voir la note n° 68).
  - 27 J'analyse au chapitre 9 les conclusions de l'Enquête relative au sommet de l'APEC sur les services policiers de maintien de l'ordre public.
  - 28 Canada. Commission des plaintes du public contre la GRC, l'honorable Ted Hughes, « Rapport intérieur de la Commission » (2001), chapitre 10.4, <[http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index\\_e.aspx?ArticleID=376](http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Reppub/index_e.aspx?ArticleID=376)>.
  - 29 *Ibid.*, chapitre 31.3.1.
  - 30 Canada. Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar. L'honorable Dennis O'Connor, Commissaire, *Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale* (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006), page 458 [Rapport de la Commission Arar].
  - 31 *Ibid.*, page 460.
  - 32 *Ibid.*, page 463.
  - 33 Témoignage de Larry Taman, 14 novembre 2005, notes sténographiques, page 227. Ma seule réserve au sujet des propos de M. Taman est que l'obligation de la police de rendre des comptes s'obtient par l'entremise du ministre responsable, et non du gouvernement en général.
  - 34 Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain* (Toronto : University of Toronto Press, 2003), page 268. Le professeur Savoie a fait remarquer que la multiplicité de ministères et d'organismes qui entrent en jeu dans d'importants dossiers peut fort bien avoir atteint le stade où « l'obligation redditionnelle — dans le sens de blâmer retrospectivement des individus, voire des ministères, pour des problèmes relevés — n'est plus possible ou équitable ».
  - 35 Independent Commission on Policing for Northern Ireland, Rt. Hon. C. Patten, Chair, *A New Beginning: Policing in Northern Ireland* (Londres : 1999), page 7 [Rapport Patten].
  - 36 *Ibid.*, page 25.

37 *Ibid.*, page 22.

38 *Ibid.*, pages 24-5.

39 *Ibid.*, page 36.

40 Rapport de la Commission Arar, page 463.

41 Témoignage de Larry Taman, 14 novembre 2005, notes sténographiques, page 45.

42 Témoignage d'Elaine Todres, 1<sup>er</sup> décembre 2005, notes sténographiques, page 74.

43 Dianne L. Martin, « Legal Sites of Executive-Police Relations: Core Principles in a Canadian Context » (Document de recherche établi dans le cadre de la Commission).

44 Rapport Patten, page 32.

45 Rapport de la Commission McDonald, volume 2, pages 868-869.

46 *Ibid.*, pages 1007-1008.

47 Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar, « The RCMP and National Security : A Background Paper to the Commission's Consultation Paper » (décembre 2004), page 41-3 <<http://www.ararcommission.ca/eng/RCMP%20and%20National%20Security.pdf>>.

48 Rapport de la Commission Arar, page 329.

49 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 157.

50 Tel que cité (non souligné dans l'original) dans J.L.I.J Edwards *Ministerial Responsibility for National Security* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1980), page 94-5.

51 Rapport de la Commission Arar, page 463.

52 Rapport Patten, page 33.

53 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 161.

54 *Ibid.*, paragraphe 163.

55 Rapport de la Commission McDonald, volume 2, page 1013 (souligné dans l'original).

56 Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Roles and Relationships between the Minister, the Deputy Minister and the Ontario Provincial Police : A Summary*, diaporama non daté (dans le dossier présenté à la Commission).

57 Roach, page 65.

58 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 176.

59 Rapport Patten, page 32.

60 Je préfère l'expression « responsabilité ministérielle en matière de politiques » à « responsabilité du gouvernement en matière de politiques » parce que cela isole le rôle que joue le ministre responsable.

61 Edwards, *Ministerial Responsibility*, page 97.

62 Voir, de façon générale, Roach, pages 46-62.

63 Mémoire de l'Association canadienne des libertés civiles, page 4.

64 Stenning, page 80.

65 René Marin, *Policing in Canada* (Aurora : Canada Law Book, 1997), page 121. L'article 6 de la *Police Act, 1998* No 55 of 1988 de l'Australie du Sud prescrit que le commissaire est responsable du contrôle et de la gestion de la police « sous réserve de la présente loi et de toutes directives écrites de la part du ministre ».

L'article 7 dispose qu'il n'y a pas de directives ministérielles en rapport avec les questions internes de rémunération, de discipline, d'embauche et de congédiement. L'article 8 indique qu'une copie de n'importe quelle directive du ministre ou commissaire doit être publiée dans la *Gazette* dans les huit jours suivant la date de cette directive et déposée auprès du Parlement dans les six jours de séance qui suivent.

66 Stenning, pages 59-60.

67 J.L.J. Edwards : Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall, Jr., Prosecution, *Volume 5 : Walking the Tightrope of Justice - An Examination of the Office of Attorney General: A Series of Opinion Papers* (Halifax : Imprimeur de la Reine, 1989).

68 Nouvelle-Écosse. Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution, *Report of the Royal Commission on the Donald Marshall, Jr. Prosecution* (Halifax : Imprimeur de la Reine, 1989), pages 229-230.

69 L'aliéna 6c) de la *Public Prosecutions Act* prévoit la tenue de consultations qui ne lient pas le directeur des poursuites publiques (DPP), et l'aliéna 6a, ajouté en 1999, dispose que le procureur général et le DPP doivent « discuter de questions de politique, y compris les poursuites importantes existantes et envisagées » à l'occasion de réunions mensuelles. Voir Edwards, *Walking the Tightrope of Justice*, page 189. Je signale qu'il n'y a aucune disposition en matière de consultations informelles dans la nouvelle loi fédérale intitulée *Loi sur le directeur des poursuites pénales*.

70 *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, articles 10 à 12, dans le projet de loi C-2 adopté par la Chambre des Communes.

71 Rapport de la Commission Arar, page 329.

72 *Ibid.*, page 330

73 Voir, de façon générale, le mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, aux paragraphes 191 à 198.

74 Roach, pages 38 et 39.

75 Mémoire de l'Association canadienne des libertés civiles, page 6.

76 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, paragraphe 183.

77 Mémoire de la Police provinciale de l'Ontario, Partie 2, page 88.



---

## RECOMMANDATIONS PARTIE 2 DE L'ENQUÊTE

### **Chapitre 4 – Le règlement des revendications territoriales**

1. Le gouvernement provincial devrait créer un organisme permanent, indépendant et impartial chargé de faciliter et de surveiller le règlement des revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario. L'organisme devrait avoir pour nom la Commission d'étude des traités de l'Ontario.
2. La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être créée au moyen d'une loi provinciale à titre d'organisme indépendant qui relèverait directement de l'Assemblée législative de l'Ontario. La Commission devrait avoir du personnel permanent affecté aux aspects administratifs et juridiques ainsi qu'à la recherche et devrait être totalement indépendante des gouvernements du Canada et de l'Ontario ainsi que des administrations des Premières nations. La loi devrait préciser que la mission de la Commission consiste à aider l'Ontario à s'acquitter de ses responsabilités découlant des traités.
3. Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir l'entièvre collaboration du gouvernement fédéral dans le cadre de la création de la Commission d'étude des traités de l'Ontario. Si ce n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait créer lui-même la Commission, sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.
4. Les gouvernements de l'Ontario et du Canada et les administrations des Premières nations devraient choisir ensemble le dirigeant de la Commission d'étude des traités de l'Ontario, soit le commissaire aux traités de l'Ontario. Le processus de sélection devrait être énoncé dans la loi après des discussions entre les parties à ce sujet. Le commissaire aux traités aurait un mandat d'une durée fixe, mais renouvelable, et devrait pouvoir être destitué uniquement suivant l'accord des Premières nations et de l'Assemblée législative de l'Ontario.
5. L'entrée en fonction de la Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être inaugurée de façon officielle dans le cadre d'une cérémonie

publique. La cérémonie devrait être marquée par le rappel du traité de Niagara de 1764 et par le renouvellement des promesses de soutien et de respect mutuels qui y sont énoncées.

6. La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait se voir confier un mandat stratégique composé de quatre volets :
  - a. la CÉTO devrait avoir le pouvoir d'aider les gouvernements et les Premières nations, de façon indépendante et impartiale, à élaborer et à appliquer un vaste éventail d'outils et de processus permettant de clarifier et de régler les questions d'une façon rapide et axée sur la coopération. À cette fin, la CÉTO devrait être autorisée à réunir ou à classer les revendications, en tout ou en partie, ou à en établir l'ordre de priorité, à encourager les enquêtes et les recherches historiques communes, à déterminer et à trouver des façons consensuelles d'examiner les questions communes aux revendications associées à un traité ou à une région particulier et à promouvoir les règlements fondés sur les intérêts;
  - b. la CÉTO devrait avoir pour mandat d'améliorer l'efficience et l'efficacité du processus de revendications territoriales en Ontario. Elle devrait aussi être habilitée à travailler avec les parties pour adopter et publier des points de référence pour le traitement des revendications et à exiger des parties qu'elles utilisent différents mécanismes de règlement des différends, juridiquement contraignants ou non, lorsque les points de référence ne sont pas atteints;
  - c. la CÉTO devrait avoir pour mandat de faire du processus de revendications un processus transparent marqué par l'obligation de rendre des comptes à tous les Ontariens;
  - d. la CÉTO devrait se voir confier une large mission d'éduquer le public au sujet des traités et des relations qui en découlent ainsi que des revendications territoriales en Ontario. Elle devrait aussi être habilitée à concevoir des programmes au sujet de l'histoire des traités, lesquels programmes feraient partie du programme d'études scolaires de l'Ontario.
7. Les gouvernements provincial et fédéral devraient affecter suffisamment de ressources à la CÉTO pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.
8. L'accès au processus de revendications territoriales de l'Ontario devrait dépendre entièrement de la question de savoir si la documentation déposée

par la Première nation comporte une preuve prima facie du fait qu'il y a eu manquement aux obligations juridiques de la Couronne.

9. Le gouvernement provincial devrait mieux informer le public au sujet de ses politiques relatives aux revendications territoriales.
10. Le gouvernement provincial devrait engager suffisamment de fonds pour permettre que le processus de revendications territoriales de l'Ontario mène à un règlement des revendications dans un délai acceptable. Ces fonds devraient comprendre des sommes permettant aux Premières nations de participer au processus et d'être dédommagées à l'égard des manquements aux obligations juridiques de la Couronne.
11. Le gouvernement provincial et la CÉTO devraient conjuguer leurs efforts pour élaborer un plan des activités et des aspects financiers aux fins du processus de revendications territoriales de l'Ontario. L'objectif serait d'évaluer les ressources nécessaires pour régler les revendications et pour atteindre des points de référence raisonnables au cours dudit processus.
12. Le gouvernement fédéral devrait collaborer pleinement avec le gouvernement provincial et les Premières nations de l'Ontario pour mettre sur pied la Commission d'étude des traités de l'Ontario et en promouvoir l'efficacité.
13. Les gouvernements fédéral et provincial devraient travailler avec la CÉTO et l'organisme fédéral correspondant pour améliorer l'efficacité, la rentabilité et l'équité des processus fédéral et provincial de revendications territoriales. Ensemble, ils devraient s'engager à faire ce qui suit :
  - a. créer un registre commun des revendications territoriales présentées au gouvernement fédéral et à celui de l'Ontario;
  - b. mettre sur pied un mécanisme de règlement des différends qui comprend l'accès à un règlement exécutoire et non exécutoire;
  - c. utiliser l'arbitrage exécutoire pour déterminer les responsabilités légales des gouvernements fédéral et provincial;
  - d. établir des points de référence et politiques communs ou compatibles en ce qui concerne les revendications territoriales présentées au gouvernement fédéral et à celui de l'Ontario.

Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir la collaboration du gouvernement fédéral sur ces questions. Si cette coopération n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait aller de l'avant et examiner ces questions lui-même sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.

## Chapitre 5 – Ressources naturelles

14. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les organisations des Premières nations et des Métis pour élaborer des politiques sur la façon dont le gouvernement peut s'acquitter de son obligation de consulter et d'accorder. Par la suite, l'obligation de consulter et d'accorder devrait être incorporée, s'il y a lieu, à la législation provinciale, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales pertinentes.
15. Le gouvernement provincial devrait favoriser le respect et la compréhension de l'obligation de consulter et d'accorder au sein des organismes provinciaux pertinents et des municipalités ontariennes.
16. Le gouvernement provincial devrait continuer à travailler avec les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des accords de cogestion et des initiatives de partage des ressources. Le gouvernement provincial devrait aussi fournir un soutien financier ou autre aux organisations autochtones et à des tierces parties pour qu'elles développent leur capacité, identifient les meilleures pratiques et formulent des stratégies pour favoriser la cogestion et le partage des ressources.
17. Le gouvernement provincial devrait commander une évaluation indépendante d'une ou de plusieurs initiatives de cogestion importantes. Cette évaluation devrait être entreprise avec la collaboration et la participation des organisations autochtones.
18. Le ministère des Richesses naturelles et les Premières nations devraient travailler ensemble pour mettre à jour et améliorer la Politique provisoire de mise en application. Ce processus devrait comprendre des discussions sur la façon d'évaluer et de surveiller la mise en œuvre de la politique et sur la façon d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités de mise en application du MRN.
19. Le ministère des Richesses naturelles et les autres ministères provinciaux dont

les activités visant la réglementation des ressources naturelles touchent les droits ancestraux ou issus de traités devraient élaborer et diffuser un énoncé des valeurs autochtones qui traite de leurs relations avec les peuples autochtones.

20. Le ministère des Richesses naturelles devrait établir un processus de traitement des plaintes du public.
21. Le gouvernement provincial devrait élaborer et diffuser une politique décrivant la façon dont il avisera et consultera les tierces parties intéressées au sujet des initiatives touchant les ressources naturelles qui visent les peuples autochtones.

## **Chapitre 6 – Lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones**

22. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones pour élaborer des politiques qui reconnaissent le caractère unique des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, s’assurer que les Premières nations sont au courant des décisions touchant les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones, et favoriser la participation des Premières nations au processus décisionnel. Par la suite, ces règles et politiques devraient être incorporées, s’il y a lieu, à la législation provinciale, aux règlements et à d’autres politiques gouvernementales.
23. Le gouvernement provincial devrait veiller à ce que la Loi de 2002 sur les services funéraires et les services d’enterrement et de crémation prévoie le même processus d’appel pour tous les types de cimetières et de sépultures ainsi que l’obligation de prendre en considération les valeurs autochtones si un lieu de sépulture est déclaré autochtone.
24. Le gouvernement provincial, en collaboration avec les Premières nations et les organisations autochtones, devrait préciser le sens de l’expression « valeurs autochtones » dans tous les documents d’évaluation environnementale de portée générale et dans les autres lignes directrices et politiques qui s’appliquent aux terres publiques.
25. Le gouvernement provincial, en collaboration avec les Premières nations et les organisations autochtones, devrait déterminer le moyen le plus efficace d’avisier les Premières nations et les peuples autochtones des plans de fouille des lieux de sépulture ou sites patrimoniaux autochtones.

26. Le gouvernement provincial devrait encourager les municipalités à élaborer et à utiliser des plans directeurs pour la protection des ressources archéologiques dans l'ensemble de la province.
27. Le gouvernement provincial devrait rédiger des documents d'éducation publique dans un langage clair et simple au sujet des lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones.
28. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones pour développer un comité consultatif sur les lieux de sépulture et sites patrimoniaux autochtones.

## **Chapitre 7 – Éducation portant sur les peuples autochtones**

29. Le gouvernement provincial et la Commission d'étude des traités de l'Ontario devraient travailler avec les organisations et éducateurs des Premières nations pour élaborer un plan d'ensemble visant à favoriser l'éducation publique générale concernant les traités en Ontario. Le gouvernement provincial et la Commission d'étude des traités de l'Ontario devraient également travailler avec les administrations locales et les conseils scolaires, les Premières nations et les organisations communautaires pour élaborer un matériel et des stratégies d'enseignement qui soulignent le caractère local ou régional des relations fondées sur des traités.
30. Le ministère de l'Éducation devrait établir des relations de travail officielles avec les organisations autochtones pour favoriser l'introduction d'un plus grand nombre de perspectives autochtones et d'un plus vaste contenu autochtone dans les programmes d'enseignement des niveaux primaire et secondaire.
31. Le ministère de l'Éducation et la Commission d'étude des traités de l'Ontario devraient travailler avec les organisations autochtones, les conseils scolaires et les associations d'enseignants pour élaborer des outils et ressources d'enseignement appropriés et prêts à être utilisés en salle de classe au sujet de l'histoire des Autochtones, des droits ancestraux ou issus de traités et des actualités connexes.

## **Chapitre 8 – Leadership et capacités de la province**

32. Le gouvernement provincial devrait créer un ministère des Affaires autochtones. Ce ministère devrait avoir ses propres ministre et sous-ministre.

33. Le gouvernement provincial devrait créer la structure appropriée au sein du Conseil des ministres afin de soutenir le nouveau ministère. Le gouvernement provincial devrait envisager l'établissement d'un nouveau comité du Conseil des ministres sur les Affaires autochtones ainsi que l'inclusion du ministre des Affaires autochtones au Conseil des priorités et des politiques du Conseil des ministres.
34. Initialement, le mandat et les responsabilités du ministère des Affaires autochtones devraient comprendre ce qui suit :
  - a. Administrer et soutenir un processus revitalisé de règlement des revendications territoriales en Ontario.
  - b. Créer et soutenir une Commission d'étude des traités de l'Ontario.
  - c. Veiller à ce que la province respecte son obligation de consultation et d'accommodelement.
  - d. Améliorer les relations entre les collectivités autochtones et non autochtones.
  - e. Créer le fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario.
  - f. Surveiller la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête Ipperwash et faire rapport sur cette mise en œuvre.
35. Le gouvernement provincial devrait allouer des ressources suffisantes au ministère des Affaires autochtones afin de lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités. Le budget du ministère devrait compter du financement pour un processus revitalisé de règlement des revendications territoriales en Ontario, pour le fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario et pour des programmes destinés à l'amélioration des relations entre Autochtones et non-Autochtones en Ontario.
36. Le gouvernement provincial et le ministère des Affaires autochtones devraient créer des mécanismes visant à obtenir les commentaires des collectivités autochtones en matière de planification, de politiques, de lois et de programmes touchant les intérêts autochtones.
37. Le gouvernement provincial devrait établir et financer un fonds de réconciliation avec les Autochtones de l'Ontario. Le ministère des Affaires autochtones devrait travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones afin de définir le mandat, la structure de gouvernance, les

lignes directrices en matière de financement et la structure administrative du fonds. Le gouvernement provincial devrait allouer des ressources suffisantes au fonds afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs.

## **Chapitre 9 – Le maintien de l'ordre lors des occupations autochtones**

38. Il est recommandé que les polices en Ontario favorisent le maintien de la paix en poursuivant les objectifs suivants lorsqu'elles interviennent pour maintenir l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones :
  - a. réduire au minimum le risque de violence;
  - b. maintenir et rétablir l'ordre public;
  - c. faciliter l'exercice des droits protégés par la Constitution;
  - d. rester neutre sur la question de la légitimité du grief.
  - e. faciliter l'instauration d'un climat de confiance propice à la résolution constructive du différend entre les parties.
39. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario continue à accorder une grande priorité à son Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents (Concept de préparation), à ses équipes chargées des relations avec les Autochtones et aux initiatives connexes, et y affecte des ressources suffisantes ainsi qu'un soutien adéquat de la part des échelons supérieurs.
40. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario demande à des tiers indépendants d'évaluer son Concept de préparation et son programme des équipes chargées des relations avec les Autochtones. Il faut qu'il y ait une participation appréciable et effective de représentants autochtones aux étapes de la conception, de la supervision et de l'analyse.
41. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario affiche sur son site Web tous les textes et guides pertinents de la Police provinciale de l'Ontario et du gouvernement provincial sur le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones. Il est aussi recommandé qu'elle publie un rapport annuel sur l'application de son Concept de préparation.

42. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario constitue un comité chargé de mener des consultations officielles auprès des principales organisations autochtones en Ontario.
43. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario adopte une politique en matière de concertation et de liaison avec les collectivités non autochtones touchées par une occupation ou manifestation autochtone. Il est recommandé que cette politique soit formulée après consultation de ces collectivités environnantes et diffusée aux représentants locaux. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario l'affiche aussi sur son site Web.
44. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario élabore une stratégie pour rétablir de bons rapports avec les collectivités autochtones et non autochtones après une occupation ou manifestation autochtone. Il est recommandé que le gouvernement fédéral, la province et les municipalités donnent leur appui à cette stratégie et y participent. Il est recommandé qu'elle soit diffusée aux parties intéressées et affichée sur le site Web de la Police provinciale de l'Ontario.
45. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique de maintien de la paix dans ses interventions lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique réaffirmera publiquement l'engagement du gouvernement provincial envers le maintien de la paix. Elle favorisera une action uniforme et coordonnée du gouvernement provincial et des polices en Ontario. Elle prévoira notamment :
  - a. une directive ministérielle du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels à la Police provinciale de l'Ontario réaffirmant la politique de maintien de la paix du gouvernement provincial en cas d'occupation et manifestation autochtones. Cette directive reconnaît et adopte les objectifs généraux et les pratiques du Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario; et
  - b. des lignes directrices ministérielles du ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux autres services de police en Ontario reprenant essentiellement sa consigne à la Police provinciale de l'Ontario, mais leur accordant une certaine latitude pour tenir compte des circonstances locales.

Il est recommandé que la politique du gouvernement provincial de maintien de la paix précise qu'elle s'applique au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, à la Police provinciale de l'Ontario, au ministère des Richesses naturelles ainsi qu'à tout autre ministère ou organisme concerné par une occupation ou manifestation autochtone.

Cette politique sera promulguée dès que possible. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels consultera ensuite les Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario, les autres services de police et, le cas échéant, les collectivités locales sur la portée et la teneur d'une politique à plus long terme.

46. Il est recommandé que le gouvernement provincial affecte des ressources suffisantes à la Police provinciale de l'Ontario pour la réalisation de ses initiatives en matière de maintien de l'ordre lors des occupations autochtones. Ce financement sera subordonné à l'obligation pour la Police provinciale de l'Ontario de commander et de rendre publiques des évaluations indépendantes de son Concept de préparation et de son programme des équipes chargées des relations avec les Autochtones.
47. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique en matière d'injonctions en cas d'occupation ou manifestation autochtone. Cette politique précisera que l'injonction demandée doit avoir pour objet de promouvoir le maintien de la paix lors de ces incidents. Elle fera ressortir le rôle particulier du procureur général dans les requêtes en injonction ainsi que la volonté du gouvernement provincial d'être partie aux requêtes en injonction introduites par des propriétaires fonciers privés et susceptibles de toucher les droits ancestraux ou droits reconnus par traité dont jouissent les Autochtones.
48. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario ait le droit d'être représentée à part dans les procédures d'injonction. Le gouvernement provincial facilitera la désignation d'office par le tribunal d'un avocat pour les parties intéressées, le cas échéant, pour éclairer le tribunal au sujet des points litigieux.
49. Il est recommandé que les comités interministériels constitués à l'occasion des barrages routiers érigés par les Autochtones soient soigneusement organisés afin qu'ils respectent la responsabilité publique du ministre. Ils seront mis au courant des éléments suivants :
  - a. la compétence respective de la police et du gouvernement;

- b. les politiques actuelles du gouvernement provincial et de la police en matière de maintien de la paix;
- c. les grandes lignes de la stratégie et des objectifs de la police en matière de maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones;
- d. le statut constitutionnel particulier des droits et des revendications autochtones et le droit de réunion pacifique garanti par la Constitution;
- e. l'historique du différend, les points en litige et les revendications en cause.

Il est recommandé que les ministres compétents, leurs collaborateurs et d'autres hauts fonctionnaires provinciaux soient mis au courant de la même façon.

50. Il est recommandé que le gouvernement provincial adopte une politique souple de négociation avec les manifestants lors des occupations et manifestations autochtones. Cette politique tiendra compte des facteurs suivants :
  - a. une évaluation réaliste de la revendication des manifestants;
  - b. les risques pour la sécurité du public;
  - c. la volonté ou la capacité de négocier des manifestants ou de la Première nation concernée;
  - d. les chances de parvenir à un règlement constructif, pacifique et rapide;
  - e. les perturbations socio-économiques causées par l'occupation;
  - f. tout autre facteur pertinent.
51. Il est recommandé que le gouvernement fédéral, la province, les municipalités et les Premières nations entreprennent de promouvoir un programme de sensibilisation du public et d'information communautaire au sujet des manifestations autochtones importantes. La Police provinciale de l'Ontario devra elle aussi promouvoir activement un programme semblable.
52. Il est recommandé que le gouvernement fédéral s'engage publiquement à collaborer avec le gouvernement provincial lors des occupations et manifestations autochtones en Ontario et à partager sa volonté de régler les griefs sous-jacents. Il assurera la direction générale des négociations lorsque des revendications territoriales sont en jeu.

53. Il est recommandé que le gouvernement provincial, les organisations des Premières nations, la Police provinciale de l'Ontario et d'autres services de police en Ontario mettent en place des réseaux propres à promouvoir la communication, la compréhension, la confiance et la collaboration lors des occupations et manifestations autochtones. Ces réseaux comprendront les éléments suivants :
- a. La Police provinciale de l'Ontario et les organisations des Premières nations en Ontario élaboreront des protocoles en matière de sécurité du public, de communication et/ou de conduite des opérations.
  - b. La Police provinciale de l'Ontario et les polices des Premières nations planifieront conjointement leur intervention lors des occupations et manifestations autochtones. Elles modifieront leurs protocoles actuels pour y inclure les cas d'occupation et de manifestation.
  - c. Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les représentants des polices municipales prévoiront des ressources, des méthodes ou des protocoles afin d'aider les polices municipales en cas d'occupation ou manifestation autochtone en milieu urbain.
  - d. La Police provinciale de l'Ontario et le ministère des Richesses naturelles formuleront un protocole de conduite des opérations compatible avec les objectifs et pratiques énoncés dans le Concept de préparation de la Police provinciale de l'Ontario.
  - e. La Police provinciale de l'Ontario offrira aux services de police des Premières nations la formation des négociateurs en cas de crise.
54. Il est recommandé que la Police provinciale de l'Ontario et les autres services de police diffusent des informations exactes dans leurs communiqués de presse. Ils publieront rapidement une mise au point publique lorsque les informations données sont inexactes.
55. Il est recommandé que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels réunisse les parties intéressées pour examiner les questions relevées dans le présent rapport au sujet du soutien médical d'urgence des unités tactiques et des services d'urgence médicale civils, y compris les avis et recommandations du Bureau du coroner en chef.

## Chapitre 10 – Prestation de services policiers aux Premières nations

56. Les gouvernements fédéral et provincial devraient mettre à jour leurs politiques sur la prestation de services policiers aux Premières nations pour reconnaître que les services de police autogérés en Ontario sont les principaux fournisseurs de services policiers dans leurs collectivités.
57. Le gouvernement provincial, la Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient travailler ensemble pour déterminer comment le gouvernement provincial peut appuyer les services de police des Premières nations pour que ceux-ci soient aussi efficaces que possible au moment d'effectuer le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, soit sur leurs propres territoires, soit à l'appui de la Police provinciale de l'Ontario ou d'autres services de police en Ontario. La Police provinciale de l'Ontario et les services de police des Premières nations devraient procéder à une planification et une formation conjointe relativement aux occupations et manifestations autochtones et les protocoles existants devraient mentionner les occupations et manifestations.
58. Les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations devraient s'engager à élaborer des plans à long terme pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario.
59. Les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations devraient s'engager à élaborer un fondement législatif solide pour les services de police des Premières nations en Ontario.
60. Le gouvernement provincial devrait travailler avec la nation nishnawbeaski, les services de police de la nation nishnawbe-aski et, s'il y a lieu, d'autres Premières nations en Ontario, pour élaborer un cadre législatif ou de réglementation « fait en Ontario » pour la prestation de services policiers aux Premières nations en Ontario. Le gouvernement provincial devrait aussi modifier la Loi sur les services policiers pour permettre aux services de police ou commissions de police des Premières nations de nommer leurs propres policiers.
61. Le gouvernement provincial, les services de police des Premières nations et la Police provinciale de l'Ontario devraient créer une association des chefs de police des Premières nations de l'Ontario.

62. Les gouvernements fédéral et provincial devraient accroître le financement des immobilisations et de soutien à l'exploitation destiné aux services de police des Premières nations en Ontario. Ce financement devrait être obtenu au moyen d'ententes renouvelables de cinq ans entre les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations.

## **Chapitre 11 – Services de police impartiaux**

63. La Police provinciale de l'Ontario devrait continuer de considérer que sa formation de sensibilisation à la culture autochtone, de même que les initiatives connexes en matière de relations entre la police et les Autochtones, revêtent une importance capitale et leur consacrer un niveau correspondant de ressources et de soutien de la part de la direction.
64. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir des stratégies de surveillance permanentes et actives pour sa stratégie et ses programmes de relations entre la police et les Autochtones, et cela inclut ce qui suit :
- a. commander une évaluation externe indépendante de son programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone et de ses initiatives de recrutement;
  - b. commander des études de collecte de données afin d'évaluer le processus décisionnel et les opérations des services de police; ces études devraient être conçues en partenariat avec les organisations des Premières nations et l'Association de la Police provinciale de l'Ontario, dans la mesure du possible;
  - c. travailler avec les organisations des Premières nations pour mettre au point un programme plus formel de surveillance et de mise en œuvre des programmes axés sur les relations entre la police et les Autochtones de la Police provinciale de l'Ontario.
65. Le gouvernement de la province devrait établir une stratégie provinciale de relations entre la police et les Autochtones. Cette stratégie devrait confirmer publiquement l'engagement pris par la province d'améliorer les relations entre la police et les Autochtones en Ontario. Les éléments de cette stratégie pourraient inclure ce qui suit :
- a. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait, de pair avec la Police provinciale de l'Ontario et les organisations

- autochtones, établir une politique provinciale appuyant les programmes de la Police provinciale de l'Ontario en matière de relations entre la police et les Autochtones;
- b. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait, de pair avec la Police provinciale de l'Ontario, les organisations autochtones, d'autres services de police et la Commission ontarienne des droits de la personne, déterminer et faire connaître les pratiques exemplaires en matière de relations entre la police et les Autochtones;
  - c. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait établir une stratégie provinciale de collecte de données et de recherche en vue de promouvoir l'amélioration de la politique et des programmes axés sur les relations entre la police et les Autochtones et la prestation de services policiers impartiaux sur tout le territoire de l'Ontario;
  - d. le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait diffuser, à l'intention des corps policiers de l'Ontario, une ligne directrice présentant les pratiques exemplaires en matière de relations entre la police et les Autochtones;
  - e. le ministère des Richesses naturelles devrait établir et mettre en œuvre une stratégie exclusive de relations entre le MRN et les Autochtones, conformément à l'analyse et aux recommandations exposées dans le présent rapport.
66. Le gouvernement de la province devrait affecter des ressources suffisantes à la Police provinciale de l'Ontario pour que celle-ci puisse soutenir ses initiatives en matière de relations entre la police et les Autochtones. Ces fonds devraient être subordonnés au fait que la Police provinciale de l'Ontario accepte de commander et de publier des évaluations indépendantes de son programme de formation de sensibilisation à la culture autochtone et de ses initiatives de recrutement.
67. Le projet de loi 103, intitulé Loi de 2006 sur l'examen indépendant de la police, devrait être soumis à un examen afin de s'assurer que les plaintes déposées à l'interne au sujet d'un service de police sont traitées par le directeur indépendant d'examen de la police, y compris les plaintes de racisme et d'autres comportements reflétant un manque de sensibilité culturelle.

68. Le directeur indépendant d'examen de la police devrait déterminer la politique que suivrait son bureau et les services de police en Ontario pour le traitement des plaintes d'inconduite pour racisme et autres comportements reflétant un manque de sensibilité culturelle, y compris le rôle, le cas échéant, de la discipline informelle; le directeur indépendant d'examen de la police devrait consulter les organisations communautaires et autochtones au moment de mettre au point cette politique.
69. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels devrait publier à l'intention de tous les corps policiers de l'Ontario, y compris la Police provinciale de l'Ontario, une directive obligeant les agents de police à signaler à leurs surveillants les incidents de racisme ou autres comportements manquant de sensibilité culturelle de la part d'autres agents.
70. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir un processus interne garantissant que l'on traite publiquement les cas de comportement raciste ou d'autres comportements manquant de sensibilité culturelle de la part d'agents de police. La Police provinciale de l'Ontario devrait également déterminer la politique la plus appropriée pour traiter les plaintes d'inconduite pour racisme et autres comportements manquant de sensibilité culturelle, y compris le rôle, le cas échéant, de la discipline informelle.

## **Chapitre 12 – Relations entre la police et le gouvernement**

71. Il faudrait modifier l'article 17 de la Loi sur les services policiers afin de préciser que le pouvoir qu'a le ministre responsable de donner des directives à la Police provinciale de l'Ontario n'englobe pas les instructions concernant les décisions en matière d'application de la loi qui sont prises dans des cas particuliers, et ce, même si le ministre responsable a le pouvoir de donner des directives en application de l'aliéna 3j) de la Loi. Cette disposition pourrait être modifiée aussi pour préciser que le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario a « une responsabilité opérationnelle à l'égard du contrôle de la Police provinciale de l'Ontario, sous réserve des directives écrites du ministre responsable ».
72. Il faudrait modifier la Loi sur les services policiers afin d'interdire à toute personne autre que le ministre responsable (ou son délégué) de donner des instructions à la Police provinciale de l'Ontario. La Loi devrait également préciser que les instructions ministérielles doivent être adressées au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario (ou à son délégué).

73. Il faudrait établir un règlement en vertu de la Loi sur les services policiers qui préciserait la procédure à suivre pour émettre, diffuser et retirer les directives ministérielles. Ce règlement préciserait que :
- toutes les directives ministérielles doivent être mises par écrit, sous réserve de l'exception restreinte d'une circonstance extraordinaire ou pressante qui empêcherait de le faire. Dans ces situations, la directive doit être diffusée par écrit dès la première occasion venue;
  - toutes les directives ministérielles doivent être publiquement accessibles, ce qui inclut le fait d'être publiées dans la Gazette de l'Ontario, d'être affichées sur le site Web du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, et d'être disponibles au public, sur demande, dans les sept jours suivant leur diffusion. Cette disposition est soumise à l'exception restreinte que la publication/diffusion de la directive en question serait retardée si elle a une incidence sur la sécurité du public ou sur l'intégrité d'une opération policière en cours. Dans ces situations, la directive serait publiée/diffusée dès la première occasion venue.
74. Le règlement devrait également préciser que :
- le commissaire de la Police provinciale de l'Ontario devrait refuser de prendre en considération une instruction gouvernementale qui n'est pas mise par écrit ou qui n'est pas destinée à être rendue publique;
  - le ministre responsable n'a pas le pouvoir de donner des « conseils », par opposition à des « instructions », au commissaire de la Police provinciale de l'Ontario;
  - toute intervention du gouvernement à l'égard des « politiques des opérations » doit se présenter sous la forme d'une directive ministérielle écrite.
75. La Police provinciale de l'Ontario devrait afficher les directives ministérielles pertinentes sur son site Web, les transmettre aux comités consultatifs de la Police provinciale de l'Ontario et les mettre à la disposition du public sur demande.
76. Le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ainsi que la Police provinciale de l'Ontario devraient adopter des politiques officielles complémentaires qui énoncent leurs rôles respectifs, leurs responsabilités et leurs attentes mutuelles à l'égard des relations entre la police

et le gouvernement. Ces politiques devraient adopter les principes et les conclusions qui sont exposés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement, ce qui inclut des dispositions précises sur les aspects suivants :

- l'élément central de l'« indépendance de la police »;
  - la « politique des opérations »;
  - les responsabilités opérationnelles de la police;
  - les responsabilités du gouvernement en matière de services de police;
  - les échanges de renseignements entre la police et le gouvernement;
  - les procédures exclusives à utiliser pour gérer les relations entre la police et le gouvernement lors d'un incident critique.
77. Les hauts dirigeants du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels ainsi que de la Police provinciale de l'Ontario devraient tous être informés de ces politiques, ou suivre une formation connexe. Il faudrait aussi, au besoin, en informer d'autres responsables du gouvernement. Ces politiques devraient être affichées sur les sites Web du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et de la Police provinciale de l'Ontario, et mises à la disposition du public sur demande.
78. La Police provinciale de l'Ontario devrait établir des politiques et des procédures permettant de mettre à l'abri les décideurs opérationnels, les commandants d'un lieu d'incident et les agents de première ligne de toute instruction ou de tout conseil non appropriés du gouvernement.
79. Le ministère des Richesses naturelles devrait établir une politique concernant les directives ministérielles destinées à ses agents de conservation; il faudrait que cette politique soit compatible avec les conclusions et les principes exposés dans le présent rapport au sujet des relations entre la police et le gouvernement en général.

## ANNEXE B

---

**DOCUMENTS DE RECHERCHE  
COMMANDÉS PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

1. Taiaiake Alfred et Lana Lowe, « Warrior Societies in Contemporary Indigenous Communities »
2. Margaret Beare, « The History and the Future of the Politics of Policing »
3. John Borrows, « Crown and Aboriginal Occupations of Land: A History & Comparison »
4. Gordon Christie, « Police-Government Relations in the Context of State-Aboriginal Relations »
5. Don Clairmont, « Aboriginal Policing in Canada: An Overview of Developments in First Nations »
6. Don Clairmont et Jim Potts, « For the Nonce: Policing and Aboriginal Occupations and Protests »
7. Michael Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights in Ontario: An Analysis of Past Policies and Options for the Future »
8. Willem de Lint, « Public Order Policing in Canada: An Analysis of Operations in Recent High Stakes Events »
9. Michael Feldman, Brian Schwartz et Laurie Morrison, « Effectiveness of Tactical Emergency Medical Support: A Systematic Review »
10. Darlene Johnston, « Respecting and Protecting the Sacred »
11. Human Sector Resources, « Challenge, Choice & Change: A Report on Evidence-Based Practice in the Provision of Policing Services to Aboriginal Peoples »
12. John Hylton, « Canadian Innovations in the Provision of Policing Services to Aboriginal Peoples »
13. Dianne Martin, « Legal Sites of Executive-Police Relations: Core Principles in a Canadian Context »

14. Wesley Pue, « Trespass and Expressive Rights »
  15. Kent Roach, « The Overview: Four Models of Police-Government Relationships »
  16. Jonathan Rudin, « Aboriginal Peoples and the Criminal Justice System »
  17. Lorne Sossin, « The Oversight of Executive Police Relations in Canada: The Constitution, the Courts, Administrative Processes and Democratic Governance »
  18. Noelle Spotton, « A Profile of Aboriginal Peoples in Ontario »
  19. Philip Stenning, « The Idea of the Political ‘Independence’ of the Police: International Interpretations and Experiences »
  20. Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario »
  21. Wayne Wawryk, « The Collection and Use of Intelligence in Policing Public Order Events »
-

## ANNEXE C

---

## ÉVÉNEMENTS DE LA PARTIE 2 DE L'ENQUÊTE

La Commission d'enquête sur Ipperwash a organisé ou parrainé les événements de la partie 2 qui suivent :

1. Symposium sur les relations entre la police et le gouvernement parrainé par l'Osgoode Hall Law School et la Commission d'enquête sur Ipperwash (Toronto [Ontario], 28 et 29 juin 2004)
2. Forum sur le savoir autochtone (Forest [Ontario], 13 et 14 octobre 2004)
3. Consultation du Mennonite Central Committee of Ontario auprès de la Commission d'enquête sur Ipperwash (Zurich [Ontario], 14 janvier 2005)
4. Rencontre communautaire pour discuter des lieux de sépulture et sites sacrés autochtones (Aazhoodena [Camp Ipperwash] [Ontario], 26 février 2005)
5. Consultation sur les questions relatives aux ressources naturelles, avec Jean Teillet, auteur de « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario » (Toronto [Ontario], 15 mars 2005)
6. Table ronde sur la préparation aux urgences médicales tenue en collaboration avec le bureau du coroner en chef de l'Ontario (Toronto [Ontario], 15 avril 2005)
7. Forum des jeunes et des aînés sur les relations entre la police et les Autochtones (Forest [Ontario], 22 avril 2005)
8. Consultation sur les questions relatives aux revendications territoriales, avec Michael Coyle, auteur de « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights in Ontario: An Analysis of Past Policies and Options for the Future » (Toronto [Ontario], 29 avril 2005)
9. Consultation sur le maintien de l'ordre lors des occupations et manifestations autochtones, avec John Borrows, auteur de « Crown and Aboriginal Occupations of Land: A History & Comparison », et Don Clairmont et Jim Potts, auteurs de « For the Nonce: Policing and Aboriginal Occupations and Protests » (Toronto [Ontario], 19 août 2005)

10. Forum communautaire de la Première nation non cédée des Chippewas de Nawash auprès de la Commission d'enquête sur Ipperwash (Neyaahniingamiing [Cape Croker] [Ontario], 8 et 9 septembre 2005)
11. Consultation sur les lieux de sépulture et autres sites sacrés autochtones, avec Darlene Johnston, auteure de « Respecting and Protecting the Sacred » (Toronto [Ontario], 8 décembre 2005)
12. « Aboriginal Initiatives: Building Respectful Relationships », présentation à la Commission d'enquête sur Ipperwash par la Police provinciale de l'Ontario (Forest [Ontario], 26 et 27 janvier 2006)
13. « Special Assembly with the Ipperwash Inquiry », présentation à la Commission d'enquête sur Ipperwash par les Chiefs of Ontario (Forest [Ontario], 8 et 9 mars 2006) (Voir l'annexe D. 4. Chiefs of Ontario, pour une liste de projets se rapportant à cet événement.)
14. « Incident Command Presentation », présentation à la Commission d'enquête sur Ipperwash par la Police provinciale de l'Ontario (Orillia [Ontario], 31 mai 2006)
15. « Soirée avec le commissaire », une séance de discussion ouverte tenue avec les résidants de Forest Lambton Shores (Thedford [Ontario], 21 juin 2006)
16. La Commission d'enquête a aussi organisé, à Toronto, des réunions d'experts présidées par le personnel de la Commission. Ces réunions ont permis de tenir une discussion entre le personnel et les avocats de la Commission d'enquête, les membres du Comité consultatif de recherche, les auteurs des documents d'information, les parties ayant qualité pour agir dans la partie 2, ainsi que les experts invités. Les réunions avaient pour but de garantir une discussion complète et franche des questions et de recenser la diversité d'opinions parmi les participants.

## ANNEXE D

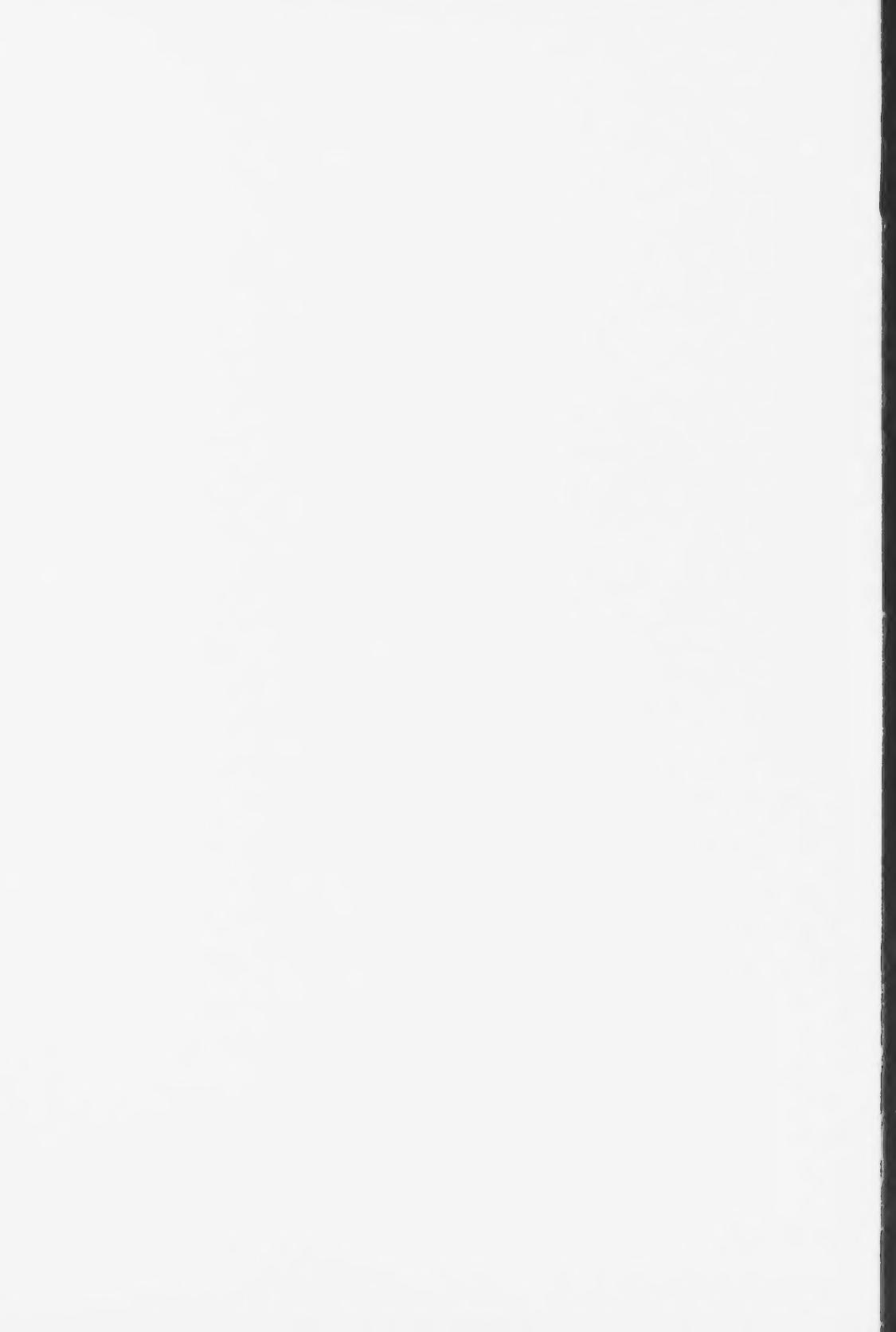
---

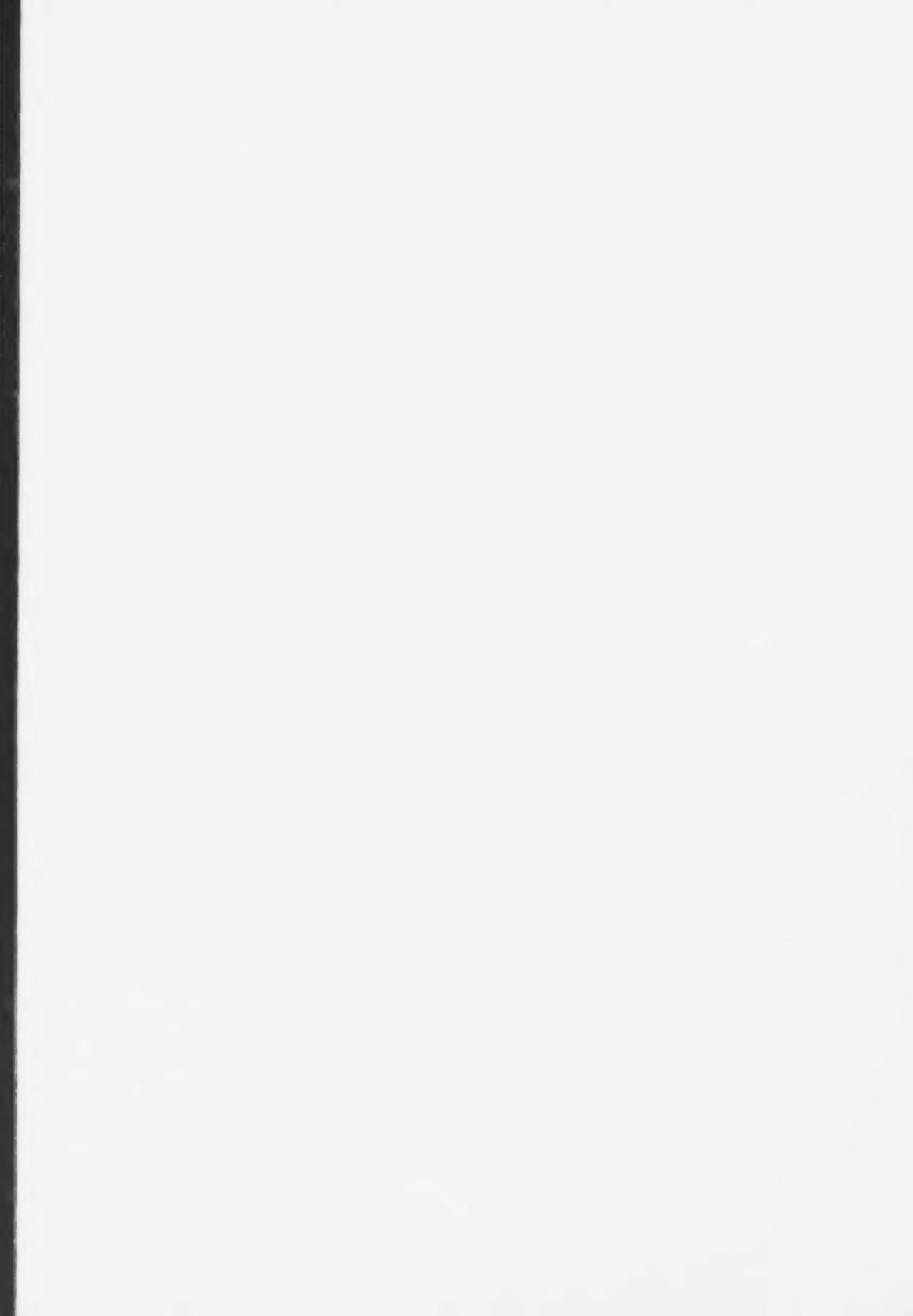
**PROJETS DES PARTIES AYANT QUALITÉ POUR AGIR  
DANS LA PARTIE 2 DE L'ENQUÊTE**

1. Groupe des familles Aazhoodena et George, « Aazhoodena: The History of Stoney Point First Nation »
2. Aboriginal Legal Services of Toronto (John Miller), « Ipperwash and the Media: A critical analysis of how the story was covered »
3. African Canadian Legal Clinic (Scot Wortley), « Police Use of Force in Ontario: An Examination of Data from the Special Investigations Unit »
4. Chiefs of Ontario (pour l'Assemblée spéciale tenue dans le cadre de l'enquête sur Ipperwash les 8 et 9 mars 2006)
  - a. Présentation finale à l'enquête sur Ipperwash, partie II
  - b. Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, observations
  - c. Union des Indiens de l'Ontario, document d'information pour le groupe d'experts « Examining the Relationship »
  - d. The Association of Iroquois and Allied Indians, document d'information pour le groupe d'experts « Examining the Relationship »
  - e. Nation nishnawbe-aski, document d'information pour le groupe d'experts « Examining the Relationship »
  - f. Grand Conseil du Traité n° 3, document d'information pour le groupe d'experts « Reconciling the Relationship »
  - g. Mohawks d'Akwesasne, document d'information pour le groupe d'experts « Justice: Peace and Conflict »
  - h. Nation nishnawbe-aski, document d'information pour le groupe d'experts « Bilateral and Intergovernmental Relations »
  - i. Bkejwanong Territory (Walpole Island), document d'information pour le groupe d'experts « Bilateral and Intergovernmental Relations »

- j. Grand Conseil du Traité n° 3, document d'information pour le groupe d'experts « Justice Initiatives »
  - k. Chiefs of Ontario, document d'information pour le groupe d'experts « Ontario Provincial Police Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents »
5. Première nation non cédée des Chippewas de Nawash
    - a. « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted Their Rights and Claims and Dealt with the Backlash »
    - b. David McLaren, « Encountering the Other: Racism against Aboriginal People »
  6. Mennonite Central Committee of Ontario, « Report of Mennonite Central Committee of Ontario (MCCO) to Ipperwash Inquiry Commission following a consultation at Zurich Mennonite Church on January 14, 2005 »
  7. Nishnawbe-Aski Police Services Board (Wally McKay), « Confrontations over Resources Development »
  8. Police provinciale de l'Ontario (documents d'information)
    - a. OPP Part II Materials: Introduction
    - b. Aboriginal Initiatives: Building Respectful Relationships
    - c. OPP Responses to Commission Questions: Aboriginal Initiatives
    - d. Jim Potts Award
    - e. OPP Emergency Response Services: A Comparison of 1995 to 2006
    - f. OPP Public Order Units: A Comparison of 1995 to 2006
    - g. Summary of Changes to POU, 1995-2006
    - h. OPP Intelligence Services: A Comparison of 1995 to 2006
    - i. OPP Daily Journals and Note Taking: A Comparison of 1995-2006 (Police Orders)
    - j. The Impact of Stress on Officers and the OPP Response: Introductory Overview

- k. OPP Guide to Legislation and Policy
  - l. Aboriginal Officers: Outreach and Inreach
  - m. List of Aboriginal Initiatives: Building Respectful Relations
  - n. Chart - Chronology of Screening and Training for Aboriginal Issues
  - o. OPP Level Two Critical Incidents-Recording and Retention of Recordings
  - p. Refinements to the Framework for Police Preparedness for Aboriginal Critical Incidents
  - q. Screening and Training for Aboriginal Issues
  - r. Summary of Changes to Integrated Response 1995 - 2006
9. Province de l'Ontario (documents d'information)
    - a. The Regulatory Role of the Ontario Ministry of Natural Resources and the Ministry's Relations with Aboriginal People
    - b. Interim Enforcement Policy
    - c. Questions regarding the Ministry of Natural Resources
    - d. The Resolution of Land Claims in Ontario
  10. Union des Indiens de l'Ontario
    - a. Dwayne Nashkawa, « Anishinabek Perspectives on Resolving Rights Based Issues and Land Claims in Ontario »
    - b. Dwayne Nashkawa, « Anishinabek First Nations Relations with Police and Enforcement Agencies »
    - c. Fred Bellefeuille, « Anishinabek Perspectives on Roundtable Forums that Support Issue Resolution »
    - d. Community Consultations Report





# RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR IPPERWASH

SET - ISBN 978-1-4249-3855-1

VOLUME 2 - ISBN 978-1-4249-3857-5